



**Buku Panduan**

**Mencegah Korupsi  
Dalam Pengadaan  
Barang dan Jasa Publik**

---

**Buku Panduan - Mencegah Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik**



Buku Panduan  
Mencegah Korupsi  
Dalam Pengadaan Barang dan Jasa

**BUKU PANDUAN**  
**MENCEGAH KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK**

**UCAPAN TERIMA KASIH KEPADA:**

Kontributor: (Bagian I) Michael Wiehen dan Juanita Olaya; (Bagian II: TI Indonesia) Adhi Ardian Kustiadi dan Soraya; (Bagian II: TI Malaysia) Josie Fernandez dan Goh Ban Lee; (Bagian II: TI Pakistan) Syed Adil Gilani dan Saad Rashid; Editorial dan Research Assistants: (Bagian I) Julia Kercher, Josphine Leclercq dan Conny Abel; dan Neill Stansbury; (Bagian II: TI Indonesia) Anung Karyadi dan Hani Yulianto; (Bagian II: TI Pakistan) Faisal bun Riaz

Manajer Publikasi: **Lisa Prevenslik**  
Editor (English) : **Kenneth Kostyó**  
Editor (Bahasa) : **Adhi Ardian Kustiadi**  
**Dwipoto Kusumo**  
Alih bahasa : **Fahmia Biadib**

Buku ini merupakan terjemahan dari *Handbook - Curbing Corruption in Public Procurement*.

Dipublikasikan oleh Transparency International  
© Transparency International 2006

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Seluruh bahan tertulis dan visual yang terdapat di dalam ini merupakan properti Transparency International dan/atau kantor nasionalnya. Bahan ini dapat dicetak ulang dan dipergunakan bagi tujuan non-komersil yang berhubungan dengan anti korupsi, apabila publikasi ini diidentifikasi secara benar dan jelas sebagai sumber.

Buku ini dipublikasi dengan bantuan keuangan *European Union* dan *UK Foreign and Commonwealth Office*. Isi dari publikasi ini adalah tanggung jawab sepenuhnya dari Transparency International dan dalam keadaan apapun tidak dapat dianggap sebagai cerminan posisi dari *European Union* atau *UK Foreign and Commonwealth Office*

ISBN: 979-99516-5-8

**TENTANG TRANSPARENCY INTERNATIONAL**

Transparency International (TI) adalah organisasi masyarakat sipil yang mendorong perlawanan global terhadap korupsi. Melalui hampir 100 kantor di seluruh dunia dengan sekretariat internasional di Berlin, Jerman, TI melakukan kampanye penyadaran atas dampak korupsi, dan bekerja sama dengan pemerintah, bisnis, dan masyarakat sipil untuk mengembangkan dan menerapkan langkah-langkah yang efektif untuk mencegahnya.

Untuk keterangan yang lebih lanjut, silakan hubungi:

**Transparency International**  
Alt Moabit 96  
10559 Berlin, Germany  
Tel: +49-30-34 38 20-0  
Fax: +49-30-34 70 39 12  
E-mail: [ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)  
Web: <http://www.transparency.org>

## TENTANG TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDONESIA

Transparency International Indonesia (TI Indonesia) didirikan pada bulan Oktober 2000 sebagai LSM dan organisasi non-profit. Semenjak itu, Transparency International Indonesia telah bekerja sebagai bagian dari usaha dunia untuk menghapus korupsi, dan telah mengemban misi untuk menghapus korupsi dengan mempromosikan transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik dalam sistem administrasi pemerintahan, bisnis, dan masyarakat sipil di Indonesia.

Pada saat ini TI Indonesia tidak hanya bekerja di ibu kota Indonesia, Jakarta, namun juga di kantor-kantor wilayah dan kantor lapangan di 17 wilayah. Keberhasilan kami yang pertama adalah penerapan Pakta Integritas di Kabupaten Solok, kemudian dilanjutkan upaya pengenalan di Tanah Datar dan Bukit Tinggi (Sumatera Barat), Nangroe Aceh Darussalam, Lampung, Medan (Sumatera Utara), Tangerang (Banten), Jember (Jawa Timur), Banjarmasin (Kalimantan Selatan), dan Bulukumba (Sulawesi Selatan). TI Indonesia telah mempublikasikan banyak buku-buku termasuk buku-buku panduan: *Countering Bribery for Business Sectors* dan *Corruption Perception Indeks* di 21 kota di tahun 2004, yang dilakukan secara periodik (Corruption perception index 2006 di 32 kota-kota di Indonesia akan segera diluncurkan), Standar Akuntansi Keuangan Partai Politik, Pemantauan Dana Kampanye Pemilu 2004, dan lain lain. Dan studi-studi seperti: Reformasi Pajak, Transparansi Ekonomi Ekstraktif di Indonesia, Sistem integritas Nasional, serta terlibat aktif dalam pembuatan rancangan undang-undang keuangan partai politik dan rancangan undang-undang pemilihan umum.

TI Indonesia dipimpin oleh Dewan Pengawas, yang diketuai Arief T Soerowidjojo, dan Dewan Pengurus, yang diketuai Todung Mulya Lubis. Sekretariat Nasional di Jakarta, Indonesia, dipimpin Sekertaris Jendral Rizal Malik.

Untuk Informasi lebih lanjut, silahkan hubungi:

### Transparency International Indonesia

Jl. Senayan Bawah No. 17  
Kebayoran Baru  
Jakarta 12180  
Indonesia  
Tel: 62-21-7208515, 726 87807, 726 7827  
Fax: 62-21-7287815  
E-mail: [info@ti.or.id](mailto:info@ti.or.id)  
Web: <http://www.ti.or.id>

## TENTANG TRANSPARENCY INTERNATIONAL MALAYSIA

Transparency International Malaysia bersifat independen, organisasi non-pemerintah yang memiliki komitmen untuk melawan korupsi. TI Malaysia telah mendapat akreditasi dari Transparency International Secretariat di Berlin.

Visi TI Malaysia adalah komitmen untuk mencapai kepentingan masyarakat yang berkelanjutan, keberagaman, demokratis yang bersih dari korupsi. TI Malaysia melibatkan sektor publik, sektor swasta dan masyarakat sipil dengan berbagai program seperti advokasi, pendidikan, informasi dan penelitian untuk memberantas korupsi.

Strategi lima tahun TI Malaysia dari 2006 – 2010 memberi perhatian pada pengembangan organisasi, advokasi, pendidikan dan pelatihan, survey, hubungan media, publikasi dan membangun jaringan regional. Kebijakan advokasi ini bertujuan untuk memperkuat pilar dalam Sistem Integritas Nasional, meninjau kebijakan dan hukum anti-korupsi dan mempromosikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa publik.

Untuk Informasi lebih lanjut, silahkan hubungi:

### Transparency International Malaysia

Level 27, Wisma Tun Sambanthan  
Jalan Sultan Sulaiman  
5000 Kuala Lumpur  
Malaysia  
Tel: 603 2273 8518  
Fax: 603 2711 8917  
E-mail: [admin@transparency.org.my](mailto:admin@transparency.org.my)  
Web: <http://www.transparency.org.my>

## TENTANG TRANSPARENCY INTERNATIONAL PAKISTAN

Transparency International Pakistan didirikan tahun 2002 dengan tujuan utama untuk memperkuat sistem nilai global dengan mendorong transparansi dan akuntabilitas terkait kepentingan publik. Transparency International Pakistan menyadari bahwa saat ini pengadaan barang dan jasa publik di setiap departemen di Pakistan diperlakukan sebagai tidak sesuai, hanya difungsikan sebagai kegiatan tulis menulis, proses jual beli, sehingga tidak ada staf profesional yang ingin mendorong integritas dan transparansi. Salah satu reformasi utama dari TI Pakistan sejak tahun 2002 adalah untuk menjadikan organisasi lebih profesional dan individual bertanggung jawab dalam pengadaan barang dan jasa publik melalui peningkatan kapasitas. Ini adalah elemen dasar yang tak hanya meningkatkan kapasitas lembaga pemerintah dan individual saja. Tetapi juga untuk menguatkan sistem, transparansi, dan mencegah korupsi.

Bekerja sama dengan stakeholder lainnya dan pemerintah, TI Pakistan dengan teratur mempublikasikan dokumen-dokumen penelitian, dan reformasi panduan pengadaan barang dan jasa dengan tujuan untuk menyebarluaskan informasi untuk semua pemangku kepentingan, serit menyelenggarakan lokakarya untuk meningkatkan kapasitas dalam pengadaan barang dan jasa publik. Publikasi ini tersedia online di website.

Untuk informasi lebih lanjut silahkan hubungi:

### Transparency International Pakistan

5-C, 2nd Floor, Khyaban-e-Ittehad, Phase VII

Defence Housing Authority

Karachi, Pakistan

Tel: (0092-21) 5390408-9

Fax: (0092-21) 5390410

E-mail: [ti.Pakistan@gmail.com](mailto:ti.Pakistan@gmail.com)

Web: <http://www.transparency.org.pk>

## KATA SAMBUTAN

Pengadaan barang dan jasa adalah proyek besar yang kita temukan di seluruh tempat di Indonesia. APBN dan APBD memberikan banyak sekali porsi untuk proyek pengadaan. Dan inilah tanda dari roda pembangunan yang tengah berjalan. Kita memang tak akan mungkin bisa menghindarkan diri dari proyek-proyek pengadaan. Ibarat pepatah, proyek pengadaan ini adalah gula yang pasti akan selalu dikerubungi semut.

Celaknya, semut ini bukan hanya datang untuk membuat gula itu menjadi produk yang memberikan kemaslahatan rakyat banyak. Banyak juga yang menjarah gula untuk kepentingan kelompok atau diri sendiri. Tingkat kebocoran pada proyek pengadaan ditengarai minimal 20% dari jumlah anggaran. Suatu jumlah yang tidak sedikit. Sampai hari ini, kebocoran dalam proyek pengadaan terus terjadi.

Pemerintah sudah mulai melakukan perbaikan dalam system pengadaan dengan membuat Keppres No 80/2003 yang mensyaratkan transparansi dan akuntabiliti. BPKP dan BPK juga sudah melakukan audit financial terhadap proyek-proyek pengadaan. Ini semua menunjukkan adanya langkah maju yang diharapkan bisa mengurangi tingkat kebocoran pada proyek-proyek pengadaan yang kita ketahui dilakukan melalui berbagai modus operandi. Dalam tataran preventif, disamping penyuluhan kita juga melihat rujukan kepada apa yang disebut 'best practices' yang diharapkan menjadi semacam model. Sementara itu pada sisi represif, kita melihat sudah cukup banyak pelaku pengadaan yang korupsi diseret ke pengadilan dan dijatuhi hukuman. Diharapkan agar tindakan represif ini bisa melahirkan efek penjeraman (deterrent).

Transparency International Indonesia telah mempelopori pengadopsian Pakta Integritas: sebuah system yang menjamin transparansi dan akuntabiliti dalam setiap proyek pengadaan. Pakta Integritas ini dapat dilakukan pada tingkat pemerintah pusat maupun daerah serta lingkungan swasta. Kabupaten Solok adalah salah satu kabupaten yang pertama yang menerapkan Pakta Integritas melalui sejumlah Perda yang dikeluarkan. Dari pemantauan kami bisa disimpulkan bahwa telah terjadi penghematan yang luar biasa setelah Pakta Integritas ini diterapkan.

Beberapa instansi pemerintahan dan perusahaan swasta juga sudah melakukan hal ini, tetapi kita belum memiliki data dari keberhasilan atau kegagalan mereka. Kita berharap agar penandatanganan Pakta Integritas ini bukan semata-mata sebagai 'fashion'. Kita berharap agar penandatanganan Pakta Integritas ini bisa berperan sebagai petanda bahwa sebuah era baru tengah dimulai: sebuah era yang terbebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.

Buku yang diterbitkan ini adalah buku pintar yang menunjukkan kepada pembaca bagaimana menghindarkan diri dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam proyek pengadaan. Buku ini adalah semacam 'tools' yang dapat dijadikan rujukan untuk membuat sebuah kebijakan public (public policy) yang seyogyanya diterjemahkan dalam berbagai peraturan perundangan.

Dengan mengacu kepada pengalaman-pengalaman di negara lain, buku ini kami harapkan dapat mengisi kekosongan dalam khasanah anti-korupsi di Indonesia. Buku ini akan kami anggap berhasil jika buku ini mampu membuka mata dan hati kita semua bahwa proyek pengadaan itu harus diselamatkan karena menjarah proyek pengadaan sama artinya dengan menjarah hak rakyat.

**Todung Mulya Lubis**  
**Ketua Dewan Pengurus**  
**Transparency International Indonesia**

## KATA PENGANTAR

Banyak orang tidak menaruh perhatian pada pengadaan barang dan jasa, atau tender pemerintah, karena mereka anggap itu urusan administratif kantor pemerintah belaka yang tidak ada sangkut paut dengan perikehidupan mereka. Ketika warga "diingatkan" bahwa pekerjaan "pembangunan" tersebut bisa memberikan dampak pada hajat hidup mereka secara langsung, barulah hal itu mereka sadari. Hal ini dicontohkan betapa warga Solok, Sumatra Barat, baru menyadari penting pengadaan barang dan jasa ketika ditunjukkan dampak dari tender proyek distribusi air bersih yang tidak beres bisa memupus harapan mereka menikmati air bersih untuk keperluan sehari-hari. Gambaran tersebut bukan hanya dimiliki warga Solok semata, namun sebagian besar rakyat Indonesia juga tidak menaruh perhatian, kasus yang pernah menyangkut Akbar Tanjung hilang tidak berbekas bahkan hanya dianggap perseteruan politik ketika itu bisa menjadi contoh.

Sampai suatu ketika KPK "berhasil" memenjarakan Gubernur Abdulah Puteh dalam korupsi pengadaan helikopter dinas Pemda Nanggroe Aceh Darusalam tahun 2001. Kriminalisasi penyalahgunaan pada pengadaan atau tender barang dan jasa pemerintah makin memuncak ketika KPK berhasil membongkar korupsi di Komisi Pemilihan Umum, baik itu kasus kotak suara, kertas suara, tinta hingga distribusi dan bahkan sampai ke asuransi. Publik terperangah manakala kasus KPU terjadi secara massif dan meluas di lembaga yang notabene dipenuhi kaum intelektual kampus, yang menyeret pejabat penting KPU, termasuk Ketua, Anggota, mantan Sekjen KPU, Sekjen KPU, Kepala Biro Perlengkapan, Kepala Biro Hukum, Bendahara, pengusaha. Dalam Episode kasus KPU, dan kemudian RRI, kita disadarkan tidak hanya pejabat publik yang dipidana penjara, akan tetapi juga menyeret para pengusaha yang terlibat.

Sementara itu gencarnya gerakan pemberantasan korupsi 5 tahun terakhir ini disikapi lain oleh kalangan birokrat, banyak proyek pemerintah 2 tahun terakhir ini terlambat karena keengganan menempati posisi pimpinan proyek (pimpro). Seharusnya fakta tersebut justru dibaca meningkatnya kesadaran para pejabat publik terhadap konsekuensi hukum terhadap penyelewengan pengadaan/tender barang dan jasa. Dengan demikian diperlukan komitmen yang kuat bagi pejabat publik dan kemauan politik (political will) pemerintah, termasuk parlemen dan partai politik di tingkat pusat maupun di daerah tempat proyek banyak bertebaran atas nama pembangunan di era otonomi daerah.

Dengan membaca buku ini diharapkan bisa mendorong minat warga untuk turut mengawasi. Keaktifan warga dalam pengawasan tender ini sangat penting mengingat adanya indikasi kebocoran yang amat besar disini, sementara pengadaan barang dan jasa ini tidak bisa diremehkan jumlahnya, trilyunan rupiah. Pengawasan independen

yang diperankan kelompok masyarakat di Solok, Sumatra Barat dan di 6 daerah tingkat II di Nanggroe Aceh Darusalam menunjukkan betapa kepedulian warga amat penting demi menjaga pengadaan barang dan jasa yang benar, baik dan bersih dari KKN yang berujung pada pencegahan kerugian Negara akibat kecerobohan, baik sengaja maupun tidak sengaja yang dilakukan oleh kontraktor, pejabat yang KKN, dll. Karena semua itu akan berujung kepada kerugian rakyat yang tidak bisa menerima mafaat dari "kegiatan pembangunan" atas alasan keterlambatan proyek, atau kualitas yang sangat rendah, tidak tepat sasaran karena asal "bangun" atau bentuk-bentuk penyelewengan lain.

Pendeknya kehadiran buku ini layak mendapatkan apresiasi yang tinggi, karena buku ini adalah satu-satunya buku pintar yang mencoba membantu warga untuk memahami apa itu pengadaan barang dan jasa pemerintah secara lengkap, permasalahan-permasalahan yang ada, contoh implementasi dari beberapa Negara dan sekaligus tawaran solusi untuk mencegah terjadinya korupsi. Atas nama Transparency International Indonesia saya menghargai usaha-usaha yang dilakukan pihak Direktorat Asia Pacific TI di Sekretariat Berlin, TI Pakistan, TI Malaysia, TI UK dan tentu saja kepada European Union di Belgium yang telah menseponsori kegiatan ini, termasuk penerbitan buku ini.

Akhirnya selamat membaca dan semoga bisa memberikan kontribusi terhadap gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia, khususnya di sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Jakarta, 22 November 2006

**Rizal Malik**  
**Sekretaris Jenderal**  
**Transparency International Indonesia**

x



## DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	vii
KATA PENGANTAR	ix
BAGIAN I DASAR PENCEGAHAN RESIKO KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	
PENDAHULUAN	1
BAB 1. ANALISIS MASALAH KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	2
1.1. ISTILAH PENGADAAN BARANG DAN JASA	2
1.2. DEFINISI KORUPSI	3
1.3. BENTUK KORUPSI	4
1.4. MANIFESTASI KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	6
1.4.1. MANIFESTASI DAN RESIKO KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA	6
1.4.2. FAKTOR RESIKO KORUPSI	9
1.4.3. PERAN PEMBERI PINJAMAN, PEMBERI DANA DAN LEMBAGA PENJAMIN	14
1.4.4. PELAKU KORUPSI	17
1.4.5. DAMPAK DAN AKIBAT KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	19
BAB 2. BAGAIMANA CARA MENGATASI KORUPSI? STRATEGI DAN INISIATIF ANTI-KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK?	23
2.1. LANGKAH PENTING PENERAPAN PENTING PENGADAAN BARANG DAN JASA	23
2.2. STRATEGI DAN INISIATIF PENCEGAHAN KORUPSI PEMERINTAH	43
2.2.1. PRINSIP PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG BAIK	43
2.2.2. PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG BAIK	48
2.2.3. PENEGAKAN HUKUM	53
2.2.4. KONVENSI ANTI KORUPSI INTERNASIONAL	57
2.2.5. PENCEGAHAN	61
2.2.6. STRUKTUR PENGAWASAN (INTERNAL AND EXTERNAL)	64
2.2.7. PENGUMPULAN INFORMASI – PENIUP PELUIT	64
2.2.8. E-PROCUREMENT	66

xi



2.3. LANGKAH INSIATIF ANTI-KORUPSI DI SEKTOR SWASTA	68	2.3.4. PENGADAAN BARANG DAN JASA DI KABUPATEN SOLOK, SEBELUM DAN SESUDAH PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS	132
2.3.1. PANDUAN OECD UNTUK PERUSAHAAN MULTINASIONAL ENTERPRISES	69	BAB 3. PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI	137
2.3.2. UN GLOBAL COMPACT	71	3.1. PEMBELAJARAN	137
2.3.3. FIDIC "KEBIJAKAN INTEGRITAS BISNIS" UNTUK KONSULTAN	72	3.2. REKOMENDASI	139
2.3.4. KODE ETIK BISNIS	74	LAMPIRAN 1 PRESENTASI PAKTA INTEGRITAS	141
2.3.5. KONTRAK UNTUK PENYEDIA	77	LAMPIRAN 2 PEMANTAUAN PUBLIK DALAM PROYEK JEMBATAN	147
2.3.6. INISIATIF TI DI SEKTOR KHUSUS	78	LAMPIRAN 3 LIPUTAN MEDIA	151
BAB 3. PEDOMAN KERJASAMA PENCEGAHAN KORUPSI (KETERLIBATAN PEMERINTAH, PERUSAHAAN DAN MASYRAKAT SIPIL )	82	MALAYSIA	
3.1. PAKTA INTEGRITAS	82	BAB 1. PENDAHULUAN E.U. ASIA URBS PROJECT	155
3.2. KLAUSUL INTEGRITAS	93	BAB 2. MALAYSIA: LATAR BELAKANG DAN KONTEKS	158
3.3. PUBLIC HEARING (DENGAR PENDAPAT)	94	2.1. PENDAHULUAN: PENCAPAIAN UPAYA ANTI-KORUPSI DI MALAYSIA	158
3.4. PEMANTAU INDEPENDEN DALAM PROSES TENDER	96	2.2. MALAYSIA'S NATIONAL INTEGRITY PLAN (NIP) & INTEGRITY INSTITUTE MALAYSIA (IIM)	161
3.5. PERBANDINGAN HARGA	101	2.3. RENCANA DAN AKSI ANTI-KORUPSI	162
3.6. ANALISA RESIKO (PEMETAAN RESIKO) DI LEMBAGA PEMERINTAHAN DAN PERUSAHAAN	102	2.4. RENCANA DAN AKSI OLE PEMERINTAH	162
BAGIAN II BAGAIMANA MENGURANGI KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK: PENGALAMAN DARI ASIA		2.5. INISIATIF SEKTOR SWASTA UNTUK MENGURANGI KORUPSI	166
INDONESIA		2.6. PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	167
BAB 1. LATAR BELAKANG	107	2.7. PEMERINTAH DAERAH: PRINSIP DAN KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG DAN JASA	169
1.1. UPAYA PEMERINTAH INDONESIA MELAWAN KORUPSI	107	BAB 3. ADVOKASI: MENDORONG PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK YANG SEHAT	194
1.2. PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK DI INDONESIA	109	3.1. KONSEP ADVOKASI	196
1.3. DASAR HUKUM PENGADAAN BARANG DAN JASA	114	3.2. TINGKATAN-TINGKATAN ADVOKASI D DALAM WILAYAH PELAYANAN PUBLIK	200
BAB 2. PERAN TI INDONESIA DALAM REFORMASI PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	120	3.3. RUANG UNTUK ADVOKASI	201
2.1. PEDOMAN: PAKTA INTEGRITAS	120	3.4. MANAJEMEN ADVOKASI	203
2.2. ASSESMENT PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	121	3.5. MENGAJI AKSES SUMBER DAYA	210
2.3. PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS DI KABUPATEN SOLOK	125	3.6. EVALUASI DAN PENGAWASAN	211
2.3.1. LATAR BELAKANG	125	3.7. PRINSIP-PRINSIP EVALUASI	211
2.3.2. MENCIPTAKAN LINGKUNGAN YANG BAIK DALAM PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS	126	3.8. KAJI, REFLEKSI, DAN REVISI	212
2.3.3. PEMANTAUAN INDEPENDEN DALAM PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS	130	3.9. PEMBANGUNAN KAPASITA ADVOKASI	212
		BAB 4. LAPORAN LOKAKARYA NASIONAL	215

PAKISTAN		
BAB 1.	LATAR BELAKANG	220
1.1.	PENDAHULUAN	220
1.2.	STRATEGI ANTI-KORUPSI NASIONAL PAKISTAN	221
1.3.	BADAN PENGADAAN BARANG DAN JASA NASIONAL PAKISTAN	224
1.4.	LEMBAGA ANTI-KORUPSI PAKISTAN	227
BAB 2.	PEDOMAN DAN PENGALAMAN TI PAKISTAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK	228
2.1.	MEMPERKENALKAN PI DALAM PROYEK K-III GREATER KARACHI WATER SUPPLY SCHEME	228
2.2.	NOTA KESEPAHAMAN/MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU)	234
2.3.	CHECKLIST MODEL	238
BAB 3.	PEMBELAJARAN	239
3.1.	THE EU ASIA URBS PROJECT	239
3.2.	PENGENALAN PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA DITINGKAT PROPINSI	241
LAMPIRAN 1		
TI PAKISTAN'S MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU) ON INTEGRITY PACTS AND TRANSPARENCY IN PUBLIC PROCUREMENT		242
LAMPIRAN 2		
MANUAL PENGADAAN BARANG DAN JASA		247
LAMPIRAN 3		
LOKAKARYA TI PAKISTAN		247
LAMPIRAN 4		
CONTOH CHECKLIST MODEL		251



Buku Panduan  
Mencegah Korupsi  
Dalam Pengadaan  
Barang dan Jasa Publik

# BAGIAN I

## Dasar Pencegahan Resiko Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

---

# Dasar

**BAGIAN I DASAR PENCEGAHAN RESIKO KORUPSI DALAM  
PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK**

**PENDAHULUAN**

Jumlah pengadaan barang dan jasa di lembaga publik rata-rata mencapai sekitar 15% - 30 % dari Penghasilan Kotor Dalam negeri (*Gross Domestic Product-GDP*). Namun di beberapa negara, angkanya dapat lebih besar lagi. Banyaknya pengadaan barang dan jasa di lembaga-lembaga pemerintah, merupakan peluang yang menggiurkan dan tentunya meningkatkan resiko terjadinya korupsi. Besarnya kerugian akibat korupsi diperkirakan mencapai 10% - 25% pada skala normal. Dalam beberapa kasus, kerugian yang ditimbulkan mencapai 40% - 50% dari nilai kontrak.

Seperti diketahui, prosedur dalam pengadaan barang dan jasa sangatlah kompleks. Belum adanya transparansi menyebabkan sulit untuk mendeteksi adanya penyelewengan dan manipulasi. Beberapa pihak mulai menyadari bahwa rendahnya transparansi dan kesulitan untuk mendeteksi manipulasi ini akan memunculkan korupsi dan menghabiskan uang negara.

Bagian pertama *Buku Panduan Mencegah Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah* ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang persoalan korupsi dalam proses tender di pemerintahan (bab 1) serta menawarkan gagasan dan contoh penyelesaian yang telah dilakukan (bab 2 dan 3). Buku ini diharapkan akan menjadi panduan bagi pejabat pemerintah, sektor swasta, pengusaha, peserta tender dan konsultan proyek untuk menciptakan sistem pengadaan barang dan jasa di pemerintah.

**BAB I ANALISIS MASALAH KORUPSI DALAM PENGADAAN  
BARANG DAN JASA PUBLIK**

**1.1. ISTILAH PENGADAAN BARANG DAN JASA**

“Pengadaan Barang dan Jasa” - atau dalam istilah asing disebut sebagai *procurement*- muncul karena adanya kebutuhan akan suatu barang atau jasa, mulai dari pensil, seprei, aspirin untuk kebutuhan rumah sakit, bahan bakar kendaraan milik pemerintah, peremajaan mobil dan armada truk, peralatan sekolah dan rumah sakit, perlengkapan perang untuk instansi militer, perangkat ringan atau berat untuk perumahan, pembangunan, untuk jasa konsultasi serta kebutuhan jasa lainnya (seperti pembangunan stasiun pembangkit listrik atau jalan tol hingga menyewa jasa konsultan bidang teknik, keuangan, hukum atau fungsi konsultasi lainnya).

Istilah pengadaan barang dan jasa – atau *procurement*- dalam buku panduan ini diartikan secara luas, mencakup penjelasan dari tahap persiapan, penentuan dan pelaksanaan atau adminstrasi tender untuk pengadaan barang, lingkup pekerjaan atau jasa lainnya. Pengadaan barang dan jasa juga tak hanya sebatas pada pemilihan rekanan proyek dengan bagian pembelian (*purchasing*) atau perjanjian resmi kedua belah pihak saja, tetapi mencakup seluruh proses sejak awal perencanaan, persiapan, perijinan, penentuan pemenang tender hingga tahap pelaksanaan dan proses administrasi dalam pengadaan barang, pekerjaan atau jasa seperti jasa konsultasi teknis, jasa konsultasi keuangan, jasa konsultasi hukum atau jasa lainnya.

Buku panduan ini bertujuan agar proses pengadaan barang dan jasa dapat diterapkan secara *mutatis mutandis* ke dalam pelaksanaan proses lainnya seperti proses pemberian ijin (misalnya penyediaan layanan umum, baik secara resmi atau tidak), perijinan (bangunan, restoran,

alkohol atau ijin tinggal), pemberian konsesi (pengelolaan sumber daya alam), serta mendorong proses privatisasi berjalan secara fair.

Pengadaan barang dan jasa di pemerintah meliputi seluruh kontrak pengadaan antara pemerintah (departemen pemerintah, badan usaha milik negara, dan lembaga negara lainnya) dan perusahaan (baik milik negara atau swasta) bahkan perorangan. Diakhir penulisan buku panduan ini ditemukan banyak permasalahan serupa, baik pengadaan barang dan jasa di pemerintah dengan pengadan barang dan jasa di sektor swasta.

**1.2. DEFINISI KORUPSI**

Transparency International (TI) mendefinisikan korupsi sebagai suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang bertujuan menghasilkan keuntungan pribadi. Pengertian “keuntungan pribadi” ini harus ditafsirkan secara luas, termasuk juga di dalamnya keuntungan pribadi yang diberikan oleh para pelaku ekonomi kepada kerabat dan keluarganya, partai politik atau dalam beberapa kasus ditemukan bahwa keuntungan tersebut disalurkan ke organisasi independen atau institusi amal dimana pelaku politik tersebut memiliki peran serta, baik dari sisi keuangan atau sosial. Definisi tersebut merupakan definisi korupsi yang dimaksud dalam buku panduan ini.

Sejauh ini, jarang sekali ditemukan penjelasan terperinci dalam hukum kriminal tentang definisi korupsi. Umumnya, hukum kriminal masih mencampur-adukan tindak kejahatan korupsi dengan tindak kejahatan lainnya, yang kemudian juga disebut sebagai sebagai tindak pidana korupsi (misalnya. penyuapan (baik pemberi maupun penerima) oleh para pejabat pemerintah baik lokal maupun asing dan perusahaan-perusahaan pribadi, pemberian uang pelicin, penipuan, penipuan data dalam tender, penggelapan, pencurian, tender arisan (kolusi antar sesama peserta tender), suap di lembaga legislatif, dan lain-lain. Biasanya, bentuk dan hukuman atas pelanggaran terhadap hukum

## Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

kriminal masing-masing negara berbeda, meski pada intinya perbuatan tersebut merupakan tindak pidana korupsi.

Korupsi politik seringkali diasumsikan hanya terkait dalam proses pemilihan umum, dana kampanye, atau politik uang untuk membeli suara, baik kepada rakyat dalam Pemilu atau anggota legislatif untuk memuluskan agenda tertentu yang menjadi wewenang legislatif (seperti kasus amplop di DPR). Nyatanya, korupsi politik juga sering dilakukan oleh politisi yang memanfaatkan posisinya untuk bertindak sebagai “pelobi” atau “pemeran”. Selain itu, banyak politisi senior yang melakukan korupsi politik melalui gerakan yang sebut sebagai “*Revolving – Door*”. Gerakan ini merupakan jalan singkat seorang politisi untuk menguasai atau menekan perusahaan-perusahaan negara atau swasta, agar berada dibawah kekuasaannya atau kelompok pendukungnya. Dalam buku panduan ini juga menyebutkan bagaimana praktik korupsi politik juga mempengaruhi proses pengadaan barang dan jasa di pemerintah, yang diindikasikan dengan banyaknya keterlibatan para politisi (dibanding pegawai negeri) dalam proses tender.

Korupsi adalah tindak kejahatan yang diatur. Hal tersebut berdasar pada kenyataan bahwa pemberi dan penerima suap adalah penjahat, maka diperkirakan kedua belah pihak akan berupaya untuk menutupi kejahatan mereka. Pengawasan yang ketat oleh pihak penguasa adalah upaya yang harus dilakukan untuk mengungkap praktik-praktik korupsi dan memberi hukuman atas perbuatan tersebut.

### 1.3. BENTUK KORUPSI

Dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah, ada beberapa bentuk korupsi. Bentuk yang paling sering dilakukan dan terang-terangan adalah penyuapan dan pemberian uang pelicin (uang rokok, uang bensin dan sebagainya) hingga bentuk lainnya yang lebih halus dalam bentuk korupsi politik.

### Penyuapan vs Uang Pelicin

Biasanya, kasus penyuapan dalam jumlah yang besar diberikan kepada pejabat senior pemerintah (pembuat keputusan) untuk menghasilkan keputusan menguntungkan si penyuap. Sedangkan Uang Pelicin, biasanya berupa pemberian uang dalam jumlah yang lebih kecil, yang pada umumnya diberikan kepada pegawai rendahan dengan maksud untuk mempercepat atau mempermudah masalah terutama yang terkait persoalan hukum (misalnya dalam pemeriksaan bagasi oleh pihak Bea cukai) atau uang pelicin untuk memperlancar pembayaran akibat keterlambatan pembayaran, misalnya pembayaran pajak. Kedua bentuk kejahatan tersebut termasuk tindak pidana korupsi yang dilarang di hampir seluruh negara.

### Supply vs Demand

Biasanya, praktik penyuapan dapat dilakukan apabila ada pertemuan antara si pemberi suap dengan si penerima suap; kasus terakhir (juga disebut sebagai pemerasan) seringkali diartikan sebagai “korupsi pasif”, akan tetapi arti istilah ini menjadi salah pengertian karena pelaku pemerasan akan mampu melakukan apa saja kecuali bersikap “pasif”.

### Kartel atau Kolusi

Kartel biasanya sering terbentuk oleh para peserta tender dengan tujuan untuk memanipulasi pemenang tender, yang menguntungkan salah satu anggota kartel tersebut. Praktik yang juga digolongkan sebagai korupsi ini dapat dilakukan dengan atau tanpa tersebut dapat dilakukan dengan atau tanpa adanya keterlibatan pejabat negara didalamnya. Sementara, kolusi biasanya merupakan bentuk kesepakatan dari peserta tender untuk menetapkan giliran pemenang tender atau kesepakatan pembayaran kompensasi kepada pihak yang kalah dalam tender karena memasukan penawaran yang lebih tinggi.

### Struktural vs Situasional

Korupsi dalam konteks bisnis sering berbentuk “struktural”, yang berarti telah direncanakan dan dipersiapkan secara matang serta dijalankan secara sistematis. Seringkalinya untuk korupsi “situasional” adalah tanpa direncanakan, misalnya ketika seseorang mengemudi kendaraan dibawah pengaruh minuman keras dan kemudian tertangkap oleh petugas polisi, orang tersebut akan menawarkan uang suap kepada petugas tersebut dengan tujuan membujuknya agar tidak memberikan surat tilang.

## 1.4. MANIFESTASI KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK

### 1.4.1. MANIFESTASI DAN RESIKO KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA

Korupsi dan resiko korupsi dapat terjadi dalam seluruh proses pengadaan barang dan jasa. Korupsi dapat terjadi dalam tahapan-tahapan berikut:



Manifestasi dan resiko korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat berbeda di setiap tahapnya. Diperlukan strategi yang tepat untuk mencegah atau meminimalisir potensi korupsi sehingga dapat dideteksi sejak awal. Selain itu, diperlukan adanya upaya pencegahan dan pengawasan (atau *due diligence*) untuk menanggulangi munculnya “tanda-tanda bahaya” yang diperkirakan akan berpotensi korupsi. Mengenai upaya pencegahan tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam

buku ini. Aspek penting yang harus dipertimbangkan dalam menganalisis resiko korupsi adalah menemukan dan membedakan masalah yang menyebabkan korupsi, apakah disebabkan sistem yang tidak efisiensi atau justru pelaksanaan sistemnya yang keliru. Apabila keputusan yang dihasilkan kurang memuaskan, maka pendekatan analisis berikutnya harus ditinjau dari sisi alasan penyebab kejadiannya, terutama jika diduga ada aksi kejahatan.

Tak semua masalah efisiensi dapat dikaitkan dengan korupsi, demikian pula sebaliknya. Disisi lain, hal yang terkadang terlihat sebagai tindakan korupsi dapat disebabkan oleh sebuah kesalahan kecil atau adanya kelemahan kapasitas pelaksanaannya. Meski upaya untuk pencegahan korupsi masih lemah, namun mungkin kelak akan diperlukan dalam sebuah reformasi sistem. Sebagai contoh, jika reformasi bertujuan mengefisienkan proses pengadaan barang dan jasa, tetapi mengacuhkan aspek transparansi dan penyebaran informasi, di kemudian hari rekomendasi yang dihasilkan akan menjadi bumerang

**1 Tahap Penilaian Kebutuhan/ Penentuan Kebutuhan** dan evaluasi. Demikian pula sebaliknya. Proses pengadaan jasa yang transparan tetapi tidak efisien juga akan ada hasil dan target yang diharapkan karena proses yang Berikut ini adalah contoh manifestasi dan resiko korupsi sering dijumpai dalam setiap tahapan:

- san melakukan investasi dan pembelian. Adanya tawaran dari beberapa perusahaan untuk membuat kesepakatan, walau nilainya kecil atau tidak bermanfaat bagi masyarakat.
- Menerapkan sistem baru (yang potensial menawarkan suap) yang justru lebih rentan terhadap kebocoran dibanding menggunakan sistem pelacakan kebocoran yang sistematis atau sistem yang meminimalkan kerugian secara berjenjang (yang justru meminimalkan korupsi)
  - Adanya investasi yang secara ekonomis tidak adil dan merusak mekanisme yang ada
  - Hanya menguntungkan sebagian penyedia barang. Kebutuhan barang dan jasa dinaikan agar melebihi batas kebutuhan
  - Suap untuk politisi dan uang “terima kasih” (*kickback*) yang dimasukkan dalam anggaran keuangan (biasanya ada pra-perjanjian tertentu dengan kontraktor)
  - Konflik kepentingan (*conflict of interest*- termasuk *revolving door movement*) dimana pembuat kebijakan mempengaruhi proses tender dengan cara menekan panitia tender.

## Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

- Dokumen atau panduan tender dibuat untuk menguntungkan salah satu kontraktor, sehingga bisa dipastikan tidak ada persaingan saat tender berlangsung.
- Menaikan atau mengurangi jumlah barang atau jasa yang dibutuhkan – untuk menguntungkan beberapa kontraktor.
- Kompleksitas proyek dalam dokumen dan panduan tender sengaja dihilangkan untuk membingungkan proses pengawasan, yang bertujuan menyembunyikan rencana rencana korupsi.
- Konsultan sengaja membuat perencanaan proyek untuk menguntungkan beberapa peserta tender..
- Menyalahgunakan prinsip penunjukan langsung

- Pembuat kebijakan bersikap tidak adil (karena disuap, mengharapkan “uang terima kasih” (*kickback*) atau adanya konflik kepentingan)
- Seleksi kriteria yang sangat subyektif untuk memudahkan pembuat kebijakan mengambil alih peran didalamnya
- Adanya pemberian informasi yang bersifat rahasia sebelum penawaran dimulai atau pada tahap *anwezing* yang menguntungkan salah satu atau beberapa peserta tender. Informasi serupa tidak diberikan kepada seluruh peserta tender.
- Penyalahgunaan kerahasiaan, bahkan dokumen yang rahasia tersebut justru disebarluaskan sehingga menyebabkan proses pemantuan dan pengawasan sulit dilakukan.
- Kriteria pemilihan pemenang tender diumumkan kepada publik (transparansi hasil evaluasi penawaran)
- Pembayaran harga yang sangat mahal (padahal tidak seharusnya) akibat proses tender yang tidak benar

- Sebagai ganti atas suap dan uang tak resmi lainnya, kontraktor akan mengantinya dengan harga barang yang lebih rendah, kualitas yang kurang baik atau berbeda dari spesifikasi dari kontrak yang telah disetujui. Akibatnya, buruknya hasil pekerjaan menyebabkan adanya perbaikan yang memerlukan biaya lebih mahal dari semestinya.
- Re-negosiasi kontrak atau penggantian klausul kontrak yang mendasar dilakukan pengawas lapangan dan pelaksana dengan sejumlah imbalan.
- Harga yang meningkat “akibat perubahan kontrak” sebagai dampak atas perubahan spesifikasi yang disertai dengan peningkatan biaya untuk suap guna memperlancar kolusi
- Munculnya tuntutan yang dibuat-buat.
- Pengawas atau pemantau telah dibeli atau tidak independen agar mereka membuat laporan yang tidak benar atau memalsukan laporan yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya.
- Negosiasi ulang atau penambahan perubahan yang substansial didalam kontrak diperbolehkan sehingga membuat proses tender menjadi sia-sia

## 5 Pelaporan Keuangan & audit (bila dilakukan)

- Akuntan dan auditor yang melakukan audit tidak jujur atau telah “dibeli” dan meluluskan banyak bukti-bukti akuntansi yang tidak benar.

Berdasarkan pengalaman dan penelitian yang dilakukan TI, mulai sejak tahap awal dan akhir proses pengadaan barang dan jasa sangat rawan terjadi korupsi.

Hal-hal yang menyebabkan resiko korupsi sebagai berikut<sup>1</sup>:

- Keterbatasan atau pelarangan akses mendapatkan informasi
- Penyalahgunaan sistem penunjukan langsung atau tender tertutup

**4** ...asan atau tidak efisiennya pengawasan dan pemantauan ...es tender dilakukan, bahkan dalam tahap pelaksanaan

**Tahap Pelaksanaan Pekerjaan** ...ansparasi dalam tahap penghitungan anggaran

### OR RESIKO KORUPSI

Sebagai tambahan tentang resiko dan manifestasi korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa, berikut merupakan gambaran beberapa faktor dan hal yang berpotensi meningkatkan resiko korupsi:

<sup>1</sup> Hasil lebih lengkap tentang penerapan dan metodologi Sistem Pengawasan dalam Pengadaan Barang dan Jasa yang dikembangkan Transparency International untuk memetakan resiko korupsi dalam sistem pengadaan barang dan jasa dapat dilihat pada: [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas/diagnostico\\_y\\_medicion](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion)

### “Belanja Mendesak” di Akhir Tahun Anggaran

Belanja yang mendesak pada akhir tahun anggaran, kerap menjadi subyek terjadinya -praktik korupsi. Sebab, biasanya transaksi pada periode ini kurang diawasi secara ketat. Di banyak lembaga publik, banyak dana yang tidak terbelanjakan hingga akhir tahun anggaran sehingga mendorong pejabat di lembaga tersebut untuk segera menghabiskannya untuk sesuatu yang sebenarnya tidak diperlukan. Tak aneh, jika kemudian banyak dana yang menghilang atau dihabiskan dalam sekejap menjelang akhir tahun anggaran. Dalam situasi “darurat” tersebut, biasanya proses tender dilakukan dengan penunjukan langsung meski sebenarnya proses tender terbuka masih memungkinkan.

### Masa Tanggap Darurat Saat Bencana Alam atau Bencana Lainnya<sup>2</sup>

Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana beresiko terjadi korupsi. Hal ini terjadi karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat untuk menanggulangi permasalahan kemanusiaan. Seperti tempat tinggal sementara, penyediaan air bersih. Berdasarkan pada resiko ini, diharapkan organisasi kemanusiaan memiliki kesadaran untuk melakukan upaya pencegahan korupsi melalui penguatan sistem distribusi bantuan dengan merekrut staf yang profesional<sup>3</sup>.

Resiko korupsi muncul disebabkan sulitnya proses pengadaan barang dan jasa, termasuk di daerah peperangan dimana bantuan dapat terjebak dalam konflik yang terjadi. Resiko tersebut kian bertambah dengan adanya tekanan agar bantuan dikirim secepatnya kepada korban yang membutuhkan.

<sup>2</sup> Untuk rekomendasi yang lebih lengkap mengenai strategi pencegahan korupsi dalam bencana alam atau situasi darurat lainnya dapat dilihat di situs <http://www.u4.no/themes/ces/main.cfm> (“Korupsi dan Pengadaan Barang dan Jasa dalam Bantuan Kemanusiaan”)

<sup>3</sup> Thomas & Rock Kopczak, 2005.

Masalah korupsi yang terjadi saat situasi darurat adalah pengelolaan prioritas bantuan yang juga membutuhkan bukti transaksi dan hal lain seperti efisiensi. Secara esensial, resiko korupsi dapat dikurangi bila sistem manajemen dilakukan secara benar, akuntabel dan transparan kepada korban.<sup>4</sup>

### Kurangnya akses informasi

Korupsi secara diam-diam telah berkembang dengan sangat pesat. Meski pemerintah secara pro aktif telah mengeluarkan kebijakan mengenai kebebasan atas informasi, namun penerapan yang lemah telah menyebabkan peluang untuk memanipulasi informasi tetap terjadi. Oleh sebab itu, transparansi dan kebebasan atas informasi merupakan komponen penting dalam upaya mengurangi terjadinya korupsi. Seharusnya, akses informasi disediakan secara efisien dan layak, misalnya penggunaan situs internet, atau pemasangan *billboard* atau pengumuman di radio dan sebagainya.

### Standarisasi Dokumen Tender

Standarisasi dokumen tender dan pengadaan lainnya akan lebih mudah dipredikasi dan lebih sistematis. Bila tidak ada standarisasi dokumen tender akan menimbulkan adanya upaya manipulasi yang menyebabkan kerancuan dalam pengambilan keputusan.

### Penetapan Peserta Tender

Pada umumnya, kecenderungan untuk menentukan peserta tender tertentu akan beresiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan administratif menurut aturan-aturan yang berlaku. Misalnya, jika negara atau organisasi untuk pengadaan barang

<sup>4</sup> Ewins, Pete, Harvey, Paul, Savage, Kevin & Jacobs, Alex; 2006. Untuk informasi selanjutnya tentang hal ini dapat dilihat pada referensi di bab ini.

## Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

lokal dengan menyertakan calon kontraktor atau supplier pilihannya - diperbolehkan oleh Bank Dunia kepada negara berkembang- maka sejak awal negara atau organisasi tersebut harus terbuka dan menjelaskan tentang siapa dan jumlah persentase pemilihan calon kontraktor yang dipilih.

### Keikutsertaan Perusahaan Milik Pejabat Publik

Jika perusahaan peserta tender dimiliki -atau sebagian sahamnya- oleh pejabat publik, maka sistem transparansi dan akuntabilitas tidak dapat dipastikan berjalan dengan baik. Masalahnya, terkadang kepemilikan perusahaan tidak diperiksa terlebih dahulu. Oleh sebab itu, perlu ditambahkan persyaratan khusus bahwa seluruh peserta tender mendapat perlakuan sama. Lebih lanjut juga diperlukan informasi tentang struktur kepemilikan resmi perusahaan dalam dokumen tender.

Beberapa tanda potensi resiko yang harus diperhatikan mengenai status kepemilikan resmi perusahaan agar dapat diambil langkah-langkah pencegahannya, sebagai berikut<sup>5</sup>:

- Perusahaan dengan struktur kepemilikan tidak jelas, tetapi sering memenangkan kontrak-kontrak besar pemerintah;
- Anggota keluarga dari pejabat tinggi publik yang memegang kepemilikan dan memegang peran dalam sebuah perusahaan;
- Kelompok masyarakat yang berhubungan dekat (kolega) dengan pejabat publik atau kelompok bisnis yang dipimpin oleh pejabat publik; dan
- Pejabat publik kerap datang atau berhubungan dengan pemilik perusahaan

<sup>5</sup> Indikasi ini diambil atau terinspirasi dari "Corruption in Public Procurement: A perennial Challenge." Oleh Ed. Campos et al, in "The Many Faces of Corruption" World Bank. Forthcoming 2007. Artikel tersebut berisi tentang detail indikasi dan praktik korupsi dan publikasi ini menjadi referensi yang bagus untuk pencegahan korupsi di sektor yang berbeda.

### Keikutsertaan Perusahaan "Boneka"

Perusahaan-perusahaan boneka biasanya berbadan hukum resmi, namun tidak beroperasi secara aktif dan hanya dibuat untuk membantu menyembunyikan identitas pemiliknya. Selain itu, biasanya perusahaan semacam ini hanya dijadikan sebagai kedok oleh pejabat publik atau anggota keluarganya, sub kontraktor untuk membuat perjanjian yang kolusif antar sesama peserta tender.

Bank Dunia mengindikasikan tanda-tanda keterlibatan perusahaan semacam ini dalam tender, antara lain<sup>6</sup>:

- Ketidakjelasan bentuk pekerjaan sebagai subkontraktor pada proyek besar
- Perusahaan tersebut terdaftar dalam yuridiksi yang memperbolehkan kerahasiaan kepemilikan dan pengelolanya;
- Perusahaan menghendaki pembayaran faktur secara rahasia yang diatur dalam secara hukum;
- Adanya pekerjaan yang terselubung dalam portofolionya;
- Struktur kepemilikan terdiri dari kantor hukum atau kelompok bisnis;
- Minimnya fasilitas yang dimiliki perusahaan;
- Jalur komunikasi untuk perusahaan berupa tempat tinggal perorangan atau layanan mesin penjawab telepon; dan
- Tidak adanya catatan kinerja dalam database perusahaan

<sup>6</sup> ibid

### 1.4.3 PERAN PEMBERI PINJAMAN, PEMBERI DANA DAN LEMBAGA PENJAMIN

#### Lembaga Keuangan Internasional (*International Financial Institutions - IFIs*)

Lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, Bank Pembangunan Afrika, Bank Pembangunan Inter-Amerika, Bank Eropa untuk Rekonstruksi dan Pembangunan dan bank-bank pembangunan nasional (seperti *Kreditanstalt für Wiederaufbau* di Jerman) selama bertahun-tahun telah mengembangkan peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa sesuai kepentingan mereka. Panduan Bank Dunia tentang pengadaan barang dan jasa (termasuk mengenai penentuan konsultan) merupakan sistem yang paling kompleks dan yang juga telah diadopsi lembaga keuangan lainnya.

Panduan ini juga memasukan sistem yang terbukti berhasil mengurangi korupsi, namun karena sistem ini dijalankan oleh staf pemerintahan, peserta tender dan staf lembaga keuangan internasional, menyebabkan sistem ini sangat rentan. Dimana staf lembaga keuangan internasional dapat terlibat dalam kasus suap bersama peserta tender. Modus adalah keengganan menerapkan transparansi penuh dalam sistem pengadaan barang dan jasa. Meski masih memiliki kelemahan, namun panduan Bank Dunia ini masih merupakan standar internasional yang terbaik saat ini.

#### Kredit ekspor dan Lembaga Penjamin Kredit Ekspor (ECAs)

Banyak pemerintah menawarkan ekspor dan penanaman modal internasional ke perusahaan-perusahaan domestik dengan cara menyediakan dukungan keuangan dalam bentuk kredit atau asuransi ekspor penanaman modal. Lembaga penjamin kredit ekspor – selanjutnya disebut ECAs- banyak menyediakan dukungan dalam penjualan dan pembelian proyek infrastruktur di seluruh dunia.

Sebelumnya, hanya ECAs yang menjadi anggota kelompok negara-negara maju (OECD) yang mendukung upaya mengidentifikasi korupsi dan menolak perlindungan bagi pelaku korupsi. Dukungan ini diperkuat lagi dengan *Action Agreement* yang dilakukan oleh OECD Export Credit Working Group pada bulan April 2006. Meski masih menuai tantangan saat akan diterapkan di seluruh dunia, *Action Agreement 2006* ini menjadi alat yang penting untuk mencegah dan mengawasi praktik korupsi dalam transaksi-transaksi bisnis Internasional, diantaranya:

- ECAs menginformasikan adanya konsekuensi hukum atas tindakan penyuaipan kepada para eksportir;
- Persyaratan bagi perusahaan penjamin untuk memasukan surat pernyataan bahwa kontrak ekspor yang didanai atau dijaminnya, tidak didapat dengan cara suap atau korupsi;
- Kemungkinan bagi ECAs untuk menerapkan secara efektif sanksi dan hukuman lainnya jika terjadi pelanggaran;
- Kemungkinan bagi ECAs untuk meminta informasi tentang para agen, komisi yang diterima dan mandatnya kepada para eksportir;
- Kemungkinan bagi ECAs untuk mengumumkan ekspor yang disetujui.

#### Bank Komersial

Bank-bank komersial sebenarnya memegang peran penting dalam pencegahan korupsi dan memantau transaksi bisnis. Meski hal ini jarang sekali dilakukan. Bank-bank tersebut lebih sering berperan sebagai penyedia informasi yang dapat menjadi indikasi kuat terjadinya korupsi yang melibatkan agen di luar negeri, terutama pembayaran komisi dan kontrak yang tidak jelas, pergerakan uang untuk pajak pendapatan dan ketidakjelasan struktur kepemilikan perusahaan. Seharusnya, bank-bank tersebut dapat menerapkan *due diligence* kepada nasabahnya serta meningkatkan ketertarikan untuk mengurangi resiko keuangan sekaligus mengurangi resiko korupsi.

### Lembaga Donor

Lembaga donor memiliki peran penting dalam pelaksanaan sistem transparansi dan akuntabilitas, baik diluar kegiatan yang didanai maupun kegiatan operasionalnya sendiri. Setiap lembaga donor memiliki sistem pengadaan barang dan jasa sendiri, yang masih memiliki kelemahan dari sisi transparansi dalam mata rantai proyek yang mereka danai. Kesulitan yang muncul adalah ketika terjadi *disharmoni* antara penerapan aturan donor dengan peraturan di negara yang didanainya. Namun hal ini telah dibahas secara mendalam melalui "Increasing Aid Effectiveness" dalam Deklarasi Paris yang ditandatangani sebagian besar lembaga donor dan negara-negara penerima bantuan pada tahun 2005.

Isi Deklarasi Paris (dilengkapi dengan indikator perkembangan), termasuk komitmen negara berkembang, dalam penerapan standar kerjasama saling menguntungkan serta reformasi jangka menengah dan jangka panjang tentang sistem pengadaan barang dan jasa. Lembaga donor juga harus berkomitmen untuk membantu bila negara penerima bantuan yang telah menerapkan standarisasi sistem pengadaan barang dan jasanya. Komitmen lainnya adalah lembaga donor akan melakukan pendekatan secara terpadu bila sistem nasional negara bersangkutan tidak berhasil menerapkan standarisasi yang diharapkan.

OECD-DAC Joint Venture on Procurement bekerjasama dengan Bank Dunia dan pemerintah negara berkembang untuk menyepakati 4 skala peringkat (A-D) dalam penerapan sistem pengadaan barang dan jasa di seluruh negara. Data yang diperoleh sesuai mengacu pada indikator telah disetujui dalam alat standarisasi penilaian sistem pengadaan barang dan jasa OECD (the *OECD Benchmark and Assesment Tool for Public Procurement Systems*) versi empat yang dirilis tahun 2006.

### 1.4.4 PELAKU KORUPSI

Kesepakatan untuk melakukan korupsi mengisyaratkan adanya keterlibatan pelaku yang berbeda sesuai dengan bentuk korupsi yang dilakukan. Penyuapan dan Uang Pelicin terdiri dari dua pihak, pemberi dan penerima. Atau biasanya melalui seorang perantara atau seseorang yang menyediakan tempat yang aman dalam transaksi korupsi tergantung jumlah nilai korupsinya atau menyiapkan rencana kotor untuk pencucian uang. Berikut ini adalah beberapa catatan para pelaku yang berpotensi terlibat dalam kesepakatan melakukan korupsi:

#### Pejabat publik (mewakili penguasa dari departemen pemerintah)

Biasanya merupakan sebagai pimpinan atau ketua. Pimpinan ini menggunakan inisiatif kejahatan untuk memeras dan menerima suap dari peserta tender sebelum membuat keputusan resmi yang sesuai dengan permintaan. Sebaliknya, pimpinan ini dapat juga dipilih atas inisiatif dari satu atau lebih peserta tender dan menerima suap sebagai imbalan dari keputusan yang dikehendaki.

#### Peserta Tender (penyalur, kontraktor, konsultan) dan sub-kontraktor

Para pelaku ekonomi yang berkeinginan menjalin bisnis dengan pemerintah, melalui penyaluran barang atau jasa, biasanya selalu mengambil inisiatif untuk menawarkan uang suap atau keuntungan lainnya kepada pembuat kebijakan, Atau sebaliknya justru menjadi sapi perah pejabat yang korup.

#### Agen, Perantara, Konsultan, Rekanan Usaha dan Anak Perusahaan

Para pelaku ekonomi yang bertujuan memanipulasi proses pengambilan keputusan pemerintah seringkali tidak melakukan kejahatannya secara langsung, tetapi menggunakan agen-agen, konsultan, kontraktor, perantara lokal, anak perusahaan, dan rekan usahanya untuk melakukan penyuapan. Kerjasama dengan agen juga dilakukan untuk mengaburkan pengawasan, pengungkapan dan

## Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

pertanggungjawaban. Selain juga, menyiapkan pembayaran untuk memanipulasi nilai pajak dan selalu memunculkan adanya indikasi kejahatan dalam kontak perjanjian.

**Penerima atau Pemberi Suap Ditingkat Pejabat** (*sebagai pembeda dengan stafrendahan*)

Pengalaman negara-negara industri jelas menunjukkan bahwa – selain uang pelicin– kebanyakan pelaku korupsi (baik dari pihak swasta maupun pemerintah) bukanlah staf bawahan, namun dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan, termasuk para manajer senior atau pejabat yang lebih tinggi.

### Politisi

Politisi (terutama di tingkat kota) sering memiliki fungsi ganda (misalnya sebagai anggota dewan) sehingga memunculkan kerumitan dalam posisi hukum sehingga disebut sebagai “korupsi terhormat” (bagi pejabat, baik yang dibawah sumpah atau tidak).

### Penyimpanan Hasil Korupsi (*Financial Safe Heaven*)

Korupsi akan sulit dilakukan bila kesempatan untuk menyembunyikan keuntungan korupsi atau pencucian uang korupsi tidak ada.

### Saksi

Setiap orang yang mempunyai informasi tentang korupsi berkewajiban untuk menghentikannya. Bila tetap menutup mulut berarti sama saja ikut berpartisipasi dalam praktik korup. Meningkatnya mekanisme perlindungan saksi dan pelapor, tersedianya saluran *hot line* korupsi atau sistem lainnya akan memudahkan kemudahan bagi orang-orang yang ingin melakukan perubahan.

## 1.4.5 DAMPAK DAN AKIBAT KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA

Tujuan utama pengadaan barang dan jasa di pemerintah adalah meningkatkan kepuasan masyarakat. Seperti tujuan pemerintah yang lainnya. Pengadaan barang dan jasa yang baik, seharusnya mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, persaingan usaha yang sehat dan efisien (dan hindari pemborosan!) dalam penggunaan anggaran. Pengadaan barang dan jasa yang baik merupakan alat yang tepat untuk penerapan kebijakan publik di seluruh sektor dan merupakan instrumen dalam membangun tata kelola yang baik dan tata pemerintahan yang baik.

Sebaliknya, korupsi dalam pengadaan barang dan jasa akan meningkatkan angka kemiskinan dan menyebabkan ketidakmerataan pembangunan akibat penyelewengan uang negara diluar kepentingan rakyat. Selain itu juga akan menciptakan perilaku buruk yang mendorong persaingan usaha yang tidak sehat karena didasari dengan penyuapan, bukan karena kualitas dan bermanfaat. Untuk sektor swasta, korupsi dalam pengadaan barnag dan jasa berdampak pada ketidakadilan, ketidakseimbangan, dan iklim kompetisi usaha yang tidak sehat. Hal ini akan berdampak pada tingginya harga pasaran karena banyak perusahaan kompetitor yang gulung tikar akibat tidak mampu membayar suap. Berikut merupakan aspek yang dikenali sebagai dampak praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah:

### Dampak Finansial

Dampak Finansial dapat terdiri dari:

- Pengeluaran tidak penting dengan biaya mahal untuk pembelanjaan, investasi, jasa, atau pendapatan negara menjadi rendah karena tidak diperlukannya surat ijin, perijinan, konsensi dan sebagainya;

## Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

- Sub perincian kualitas penyediaan atau pekerjaan tidak sesuai dengan harga yang dibayar;
- Pembebanan kewajiban keuangan kepada pemerintah atas pembelanjaan atau penanaman modal yang tidak diperlukan atau tidak bermanfaat yang secara ekonomi biasanya bernilai sangat besar; dan
- Pembebanan atas biaya perbaikan awal kepada pemerintah yang kerap diikuti dengan berbagai alasan biaya perawatan.

Sebagai contoh, studi yang dilakukan TI Republik Ceko pada tahun 2005 di tingkat nasional dan kota<sup>7</sup> memperkirakan kebocoran dana publik akibat korupsi setiap tahunnya sebesar 32.4 miliar CZK (lebih dari 1.1 miliar EURO)<sup>8</sup>.

### Dampak Ekonomi

Dampak ekonomi dapat terdiri atas beban kepada pemerintah untuk biaya pelaksanaan, perawatan dan peminjaman hutang untuk investasi atau pembelanjaan, yang tidak digunakan secara benar demi kepentingan ekonomi negara. Lebih jauh, dampak ekonomi dapat terjadi apabila tingkat penanaman modal terus berkurang sebagai akibat tingginya angka korupsi yang dapat mengancam para penyelenggara bisnis, sehingga kelak mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan tenaga kerja.

---

<sup>7</sup> Hasil studi ini digunakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, Kementerian Keuangan dan pelayanan public tingkat kota di Republik Ceko.

<sup>8</sup> Informasi selanjutnya dapat menghubungi Transparency International – Republic Ceko: Chlumcanskeho 5, 180 21 Prague 8 (David Ondracka or Adriana Krmacova)  
Tel: +420 266 790 115; +420 266 790 117; fax: +420 284 682 872.  
E-mail: ondracka@transparency.cz. <http://www.transparency.cz>

### Dampak Lingkungan

Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat mengakibatkan dampak buruk bagi lingkungan. Karena proyek-proyek yang dikerjakan –biasanya- tidak mengikuti standarisasi lingkungan negara tersebut (atau internasional). Akibat dari penolakan mengikuti standarisasi tersebut akan berdampak kerusakan parah pada lingkungan dalam jangka panjang dan tentunya berimplikasi pada tingginya resiko masalah kesehatan.

### Dampak pada Kesehatan dan Keselamatan Manusia<sup>9</sup>

Resiko kerusakan dapat terjadi pada kesehatan dan keselamatan manusia sebagai akibat kualitas lingkungan yang buruk, penanaman modal yang anti-lingkungan atau ketidakmampuan memenuhi standarisasi kesehatan dan lingkungan. Korupsi akan menyebabkan kualitas pembangunan buruk, yang dapat berdampak pada kerentanan bangunan sehingga memunculkan resiko korban.

### Dampak pada Inovasi

Korupsi membuat kurangnya kompetisi yang akhirnya mengarah kepada kurangnya daya inovasi. Perusahaan-perusahaan yang bergantung pada hasil korupsi tak akan menggunakan sumber dayanya untuk melakukan inovasi. Hal ini akan memicu perusahaan-perusahaan yang tidak melakukan korupsi untuk tidak merasa harus menanamkan modal berbentuk inovasi karena korupsi telah membuat mereka tidak mampu mengakses pasar.

### Erosi Budaya

Ketika orang menyadari bahwa tidak jujurnya pejabat publik dan pelaku bisnis, serta lemahnya penegakan hukum bagi pelaku-pelaku

---

<sup>9</sup> Untuk informasi tentang dampak korupsi dan kesehatan serta penjelasan tentang korupsi dalam bidang kesehatan terkait pengadaan barang dan jasa di industri farmasi dapat dilihat dalam TI's Global Corruption Report 2006.

## Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

korupsi, akan menyebabkan masyarakat meninggalkan budaya kejujuran dengan sendirinya dan membentuk kepribadian masyarakat yang tamak.

Hal serupa juga terjadi pada pelaku bisnis yang akan menyadari bahwa menawarkan harga dan kualitas yang kompetitif saja, tak akan cukup untuk memenuhi persyaratan sebagai pemenang tender.

### **Menurunnya Tingkat Kepercayaan Kepada Pemerintah**

Ketika orang menyadari bahwa pelaku korupsi dilingkungan pemerintahan tidak dijatuhi hukuman, mereka akan menilai bahwa pemerintah tak dapat dipercaya. Kemudian secara moral, masyarakat seakan mendapat pembenaran atas tindakannya mencurangi pemerintah karena dianggap tidak melanggar nilai-nilai kemanusiaan.

### **Kerugian Bagi Perusahaan Yang Jujur**

Jika peserta tender yang melakukan korupsi tidak mendapat hukuman, hal ini akan menyebabkan peserta yang jujur akan mengalami kerugian karena kehilangan kesempatan melakukan bisnisnya. Meski sesungguhnya hasil pekerjaannya jauh lebih baik dibanding perusahaan korup yang mengandalkan korupsi untuk mendapatkan tender dengan kualitas pekerjaan yang dapat dipastikan buruk.

### **Ancaman Serius Bagi Perkembangan Ekonomi**

Jika pemerintah mentolelir korupsi dalam belanja barang dan jasa serta investasi, dan dasar pemilihan investasi yang tidak dilandasi pada perkembangan perekonomian –tetapi lebih karena suap- maka cepat atau lambat negara tidak mampu membiayai investasinya sendiri. Selanjutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan mengundang investor asing dengan iming-iming berbagai fasilitas kemudahan. Kebijakan ini tentu akan melumpuhkan perkembangan ekonomi domestik dan masyarakat miskin akan menjadi korban.

## **BAB 2 BAGAIMANA CARA MENGATASI KORUPSI?**

### **STRATEGI DAN INISIATIF ANTI KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK**

#### **2.1. LANGKAH PENTING PENERAPAN TRANSPARANSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA**

Dalam bab sebelumnya dijelaskan bahwa proses pengadaan barang dan jasa terdiri dari 5 tahapan yang terpisah. Setiap tahapan sangat rawan korupsi sehingga membutuhkan upaya pencegahan yang terpisah juga. Pada bab ini kita akan membahas masalah-masalah yang terkait dengan tanda peringatan (*warning sign*) dan langkah-langkah pencegahan yang dapat dilakukan di setiap tahapan.

##### **Tahap Penilaian kebutuhan/Penentuan Kebutuhan**

Didalam tahap ini, penting untuk memastikan bahwa barang dan jasa yang dibelanjakan atau diinvestasikan bermanfaat dari sisi sosial dan ekonomi. Selanjutnya adalah tinggal menentukan kebutuhan yang dinilai bermanfaat.

Pada tahap ini, beberapa pertanyaan yang harus menjadi perhatian khusus, antara lain:

- Apakah barang dan jasa tersebut memang dibutuhkan pada saat ini?
- Untuk proyek investasi: Apakah penambahan kapasitas penambahan memang diperlukan, apakah kekurangan pemenuhan kebutuhan dapat dilakukan dengan memperbaiki kinerja dan sistem yang ada untuk mengurangi timbulnya kerugian?
- Apakah perencanaan penambahan kapasitas atau jumlah atau perpanjangan jasa pelayanan memang diperlukan di masa mendatang (untuk menghindari proyek investasi yang tidak diperlukan atau berlebihan)?

#### **1 Tahap Penilaian Kebutuhan/ Penentuan Kebutuhan**

- Apa lokasi, kapasitas dan rancangan yang ada bisa dioptimalkan untuk investasi?

**Box. Hal yang harus dilakukan pada tahap Penilaian kebutuhan:**

- Pada banyak kasus, biasanya konsultan disewa dalam pelaksanaan tahap ini dan tahap berikutnya.  
Oleh karena itu kunci pada tahap ini adalah:
  - Transparansi proses tender penggunaan jasa konsultan; dan
  - Independensi konsultan tersebut (kemungkinan terjadinya konflik kepentingan).
- Melibatkan partisipasi masyarakat (masyarakat sipil) pada tahap proses pembuatan keputusan. Salah satu caranya adalah melalui *public hearing* atau melalui proses konsultasi terbuka lainnya. Hal ini untuk memastikan, antara lain:
  - Mengecek kebutuhan sebenarnya;
  - Memastikan akuntabilitas hasil penilaian; dan
  - Mengidentifikasi perlu atau tidaknya pengadaan barang, jasa atau investasi yang akan dilakukan

Beberapa pejabat pemerintah membuat keputusan penilaian kebutuhan (*need assessment*), besaran nilai penanaman modal pada investasi utama (infrastruktur) bersama staffnya. Dalam prosesnya, sebagaimana pemerintah juga dibantu oleh konsultan perencanaan atau para bankir yang menanamkan modal. Pokok persoalan disini adalah untuk memastikan apakah konsultan yang terpilih tersebut independen atau tidak. Sebagai contoh, pemilihan penyedia jasa yang berasosiasi dengan kontraktor, baik secara formal maupun tidak, memiliki kecenderungan untuk menganjurkan sesuatu yang menguntungkan asosiasinya.

Dengan demikian, hanya konsultan yang benar-benar independen diharapkan mampu memutuskan perencanaan investasi secara adil dan tanpa berdasarkan permintaan tertentu dari kontraktor atau pihak lain. Sebagai tambahan, perlu ada pelarangan bahwa konsultan tersebut tidak

boleh ikut serta dalam proses tender (hanya dapat terjadi apabila pasar dan penanaman modal membolehkan).

Pada tahapan ini, subyek penentuan kebutuhan harus secara transparan. Sehingga seluruh pemangku kebijakan (*stakeholder*) harus terlibat dalam pemilihan investasi, lokasi dan perancangan, dengan memfokuskan perhatian pada kepentingan publik dalam bidang ekonomi, keuangan, lingkungan, sosial atau masyarakat serta masalah hak asasi manusia. *Public hearing* (dengar pendapat) mungkin perlu dilakukan dalam tahapan ini untuk mendapat masukan dari masyarakat (lihat Bab 3 mengenai *Public Hearing*). Sebelum perancangan dan persiapan dilakukan, hasil penilaian kebutuhan diumumkan kepada publik; untuk investasi dalam jumlah besar harus mendapat masukan dari publik.

**Box. Hal-hal yang harus dilaksanakan**

- *Public Hearing* untuk mendiskusikan rancangan dan dokumen tender. Dalam hal ini, komentar masyarakat mengenai rancangan serta peserta tender yang berpotensi untuk memberi masukan dan mengidentifikasi masalah yang dikhawatirkan akan menguntungkan salah satu peserta tender saja.
- Lembaga pemerintah harus secara aktif menyebarkan informasi-informasi tender melalui situs internet.

**Tanda-tanda atau indikasi manipulasi<sup>10</sup>**

- Prosedur dan keputusan yang tidak transparan, sehingga masyarakat tidak dapat memantau  
Minimnya informasi mengenai program, proses pengadaan dan keputusan pemerintah kepada masyarakat (termasuk kelompok masyarakat sipil)

<sup>10</sup> GTZ Guidance Paper, hal 11

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- Tidak adanya konsultasi publik tentang program dan keputusan pemerintah;
- Dalam proses penjualan asset negara (privatisasi), kerap dilakukan secara rahasia, tidak transparan serta tanpa didasari harga pasaran, Tentunya, maksud dan tujuan penjualan asset negara ini sendiri pun tidak jelas.

**Tahap Persiapan Perancangan dan Persiapan Dokumen Tender**

Seperti yang telah dijelaskan pada tahapan sebelumnya, proses pelaksanaan tahapan ini harus dilakukan oleh konsultan yang independen dan memberi akses penuh kepada masyarakat.

**2**  
**Tahap**  
**Persiapan**  
**perancangan**  
**& persiapan**  
**dokumen**  
**tender**

Tahap persiapan perancangan dan pembuatan dokumen tender, mulai dari informasi tender, pra-kualifikasi dan penyerahan penawaran, tanda-tanda atau indikasi manipulasi dapat terjadi sebagai berikut ini:<sup>11</sup>

- Tidak adanya atau tidak mematuhi rencana pelaksanaan pengadaan barang dan jasa;
- Tender untuk barang yang sama tidak dalam satu paket, tetapi dipisah;
- Pembeneran atas pelaksanaan penunjukan langsung tidak diberikan atau palsu;

tentang kualitas kinerja kontraktor tersebut;

- Spesifikasi tender dipersempit dan telah dirubah; Referensi pekerjaan disampaikan hanya untuk memenuhi "Spesifikasi Standar Nasional";
- Kesalahan memberi pertanyaan dan jawaban secara akurat dalam rapat pra-tender;
- Klarifikasi salah satu peserta tender, penawar, tidak dijawab dan tidak informasikan kepada seluruh peserta tender;
- Keterlambatan batas waktu penyerahan dan pembukaan dokumen penawaran-;
- Lokasian yang berbeda antara penerimaan dan pembukaan dokumen tender;
- Dokumen penawaran baru diserahkan dan diterima setelah berakhirnya batas waktu penyerahan;
- Tender tidak terbuka untuk umum;
- Daftar dan nama peserta tender dan harga penawaran tidak dicatat saat pembukaan dokumen tender;
- Kesalahan atau tidak adanya tempat penyimpanan dokumen penawaran serta terbatasnya akses untuk penerimaan tawaran; dan
- Kurangnya transparansi mengenai prosedur bagi penanganan pengaduan serta penanganan masalah.

<sup>11</sup> Untuk informasi selanjutnya dapat dilihat pembahasan mengenai Bak Dunia

**3**  
**Tahap**  
**seleksi**  
**peserta &**  
**penentuan**  
**pemenang**

Pemilihan supplier/kontraktor/konsultan/perijinan harus dilakukan tender terbuka di tingkat nasional, dan untuk investasi-investasi besar didasari adanya tender terbuka ditingkat internasional. Selama ini cara tersebut dapat digunakan untuk mendapatkan penawaran yang rendah.

Namun, "harga paling rendah" tidak selalu bernilai paling ekonomis. Karena bisa jadi penawaran itu bernilai dibawah yang sudah ditentukan, dengan harapan harga dinaikan lagi kemudian. Atau sekedar untuk mendapatkan portofoli

**Box. Hal yang harus dilakukan sebelum proses pengadaan barang dan jasa dimulai:**

- Eliminasi: mengeluarkan peserta tender yang pernah terlibat dalam tender korup sebelumnya;
- Menerapkan Pakta Integritas sebelum proses dimulai (idealnya langsung dimulai sejak tahap 1); penjelasan mengenai Pakta Integritas akan dibahas pada bab berikutnya;
- Melaksanakan tender terbuka. Proses tender tertutup (tender terbatas atau penunjukan langsung) hanya pada situasi tertentu dan seluruh prosesnya harus dijelaskan secara lengkap dan didokumentasikan;
- Memastikan pada saat tahap penjelasan –klarifikasi- pertanyaan dan jawabannya disebarluaskan kepada seluruh peserta tender, dan bukan hanya tertuju pada beberapa peserta saja;
- Mengatur pembatasan hubungan antara peserta tender dan panitia pengadaan atau pembuat keputusan untuk menghindari kolusi yang merugikan peserta tender lainnya;

- Mengatur dan menerapkan mekanisme tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*) kepada pejabat publik untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antara peserta tender dan pejabat yang terlibat dalam proses tender dan pembuat keputusan;
- Mengembangkan dan menerapkan peraturan yang ketat terhadap pegawai pemerintah dan memastikan orang yang terpilih berkualitas, terlatih, dibayar, disupervisi dan dimonitor dengan melaporkan harta kekayaan dan penghasilan resminya (milik pribadi dan keluarga), dan penghasilan lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan asal usulnya;
- Indikator yang berpotensi menyebabkan korupsi pejabat publik, antara lain:
  - Gaya hidup mewah yang tidak sesuai dengan penghasilan;
  - Hubungan sosial yang cukup sering dengan para penyedia, kontraktor dan klien lainnya;
  - Pekerjaan sampingan yang tidak resmi;
  - Tidak memberikan pengaduan meski saat pengaduan diharapkan;
  - Sering memberikan pekerjaan kepada satu kontraktor yang sama; dan
  - Keterlambatan batas waktu pekerja sesuai perencanaan dan tidak dapat dapat dijelaskan.

*Procurement Guidelines* yang diterbitkan Bank Dunia merupakan sebuah contoh peraturan pengadaan barang dan jasa untuk menjamin hasil pengadaan dapat manfaat dan berkualitas baik. Dengan panduan tersebut, peserta tender diwajibkan memberi jaminan integritas dan harus dapat mempertanggungjawabkan serta bersedia diselidiki tentang

### Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?

#### Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

ketidak-ikutsertaan mereka dalam praktik korupsi. Dan apabila dalam penyelidikan terungkap keterlibatan mereka, maka peserta tender tersebut harus dicoret dari kepesertaan proses tender.

Perlu ada penambahan persyaratan untuk mencegah korupsi dengan menerapkan konsep Pakta Integritas dalam proses pengadaan barang dan jasa (pembahasan mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab 3). Selama ini, penerapan Pakta Integritas telah berhasil menekan angka korupsi di beberapa negara. Pilihan lainnya bagi pemerintah adalah untuk memperluas kewajiban kepada kontraktor dan konsultan swasta atau *semi-private* untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara resmi.

Ada kalanya, tender terbatas atau negosiasi kontrak atau penunjukan langsung dapat dilakukan karena terbatasnya jumlah penyedia barang atau jasa. Namun proses ini tetap harus dilakukan secara tepat dan seluruh prosesnya harus didokumentasikan secara baik.

Pemerintah kerap beralasan tidak dilakukannya tender terbuka karena dalam "keadaan darurat". Namun argumentasi ini sering disalahartikan, sehingga dokumentasi proses pengadaan harus dilakukan secara terperinci, misalnya karena faktor bencana alam yang tidak dapat diprediksi atau kekacauan politik yang dapat dikatakan sebagai keadaan "darurat". Jadi pembenaran untuk tidak melakukan tender terbuka tidak dapat dilakukan diluar situasi yang disebutkan diatas.

Untuk tender pekerjaan umum, pemerintah diharapkan menggunakan prosedur pra-kualifikasi sehingga informasi detail tentang peserta tender dapat diketahui secara jelas, seperti kemampuan finansial dan kemampuan teknis. Dalam pra-kualifikasi, peserta tender harus sudah menandatangani kesepakatan integritas untuk memastikan mereka melakukan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

#### **Box. Perencanaan tender, Manajemen Konflik Kepentingan dan**

#### **Pakta Integritas dalam pengadaan barang dan jasa di sektor pendidikan di Argentina<sup>12</sup>**

Salah satu keistimewaan Pakta Integritas adalah meningkatkan rendahnya persaingan usaha dengan memperkenalkan transparansi dan mengembangkan partisipasi dan akuntabilitas. Berikut merupakan contoh penerapan Pakta Integritas dalam pengadaan buku teks di kementerian pendidikan dan ilmu pengetahuan Argentina pada tahun 2003.

Kementerian pendidikan ilmu pengetahuan dan teknologi Argentina berencana mengadakan pembelian buku teks sejumlah 3.315.000 buah untuk tingkat sekolah menengah. Buku teks tersebut akan disalurkan kepada 1.815.000 pelajar miskin di sekolah negeri di beberapa propinsi. Proses pengadaan buku ini dilakukan uji coba pada tahun 2002. Panitia

tender menerapkan prosedur pra-kualifikasi untuk menyeleksi contoh buku-buku yang masuk. Pada saat tahap ini, sejumlah perusahaan penerbitan menyatakan prihatin dengan kriteria penyeleksian buku, lemahnya kualitas para ahli yang terlibat, hingga masalah prosedur di masing-masing propinsi.

Berdasarkan hal tersebut, proses itu kemudian dinyatakan tidak sah. Untuk langkah berikutnya, pihak kementerian mengundang Poder

<sup>12</sup> Transparency International: Stealing the Future - Corruption in the Classroom, 2005. Untuk informasi lebih lengkap dapat dilihat di [http://www.transparency.org/global\\_priorities/education/corruption\\_education](http://www.transparency.org/global_priorities/education/corruption_education)

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Ciudadano dari TI Argentina untuk memperkenalkan penerapan transparansi dalam proses pengadaan serta sistem yang menjamin persaingan sehat antar peserta tender.<sup>13</sup> Kemudian, TI memperkenalkan 3 elemen penting dalam pengadaan buku

tersebut; Pertama, penerapan Pakta Integritas kepada peserta tender dan pejabat kementerian yang terlibat dalam pengadaan ini. Pakta ini memperkenalkan penetapan tahapan dan prosedur kepada seluruh peserta tender. Tujuannya adalah untuk mengurangi peluang terjadinya suap dan korupsi dalam proses ini.

Kedua, diskusi publik mengenai kriteria buku teks (*terms of reference*) dan dokumen tender (proses perancangan pengadaan). Informasi ini disebarluaskan kepada peserta tender dan didiskusikan dalam sebuah lokakarya (*workshop*). Meski tidak wajib diikuti oleh pihak Kementerian, namun saran dan masukan dari hasil lokakarya diterima dan diperkenalkan secara luas.

Ketiga, aturan mengenai konflik kepentingan dalam pemilihan panitia tender diberlakukan. Aturan tersebut mencakup mekanisme identifikasi potensi konflik kepentingan, dan panduan mengenai manajemen konflik kepentingan. Mekanisme identifikasi diantaranya terdiri dari mendeklarasikan atau mengumumkan latar belakang anggota panitia tender yakni riset dan sejarah akademik, pengalaman mengajar, jabatan di lembaga publik atau perusahaan pribadi, hubungan dengan perusahaan penerbitan (kerja, kepemilikan, dsb.) dan sumber atas kepemilikan hak paten.

<sup>13</sup> Untuk informasi lebih lanjut tentang kasus ini lihat poder ciudadano 2004)

Pernyataan ini disebarluaskan kepada umum di website TI. Hal ini dilakukan untuk mendapat respon dari masyarakat bila muncul potensi konflik kepentingan antara panitia tender yang terpilih dan respon atas peraturan kementerian. Respon masyarakat juga penting untuk mendapat masukan bila ada panitia tender yang dinilai tidak kompeten.

Didalam proses perancangan dokumen tender, ada beberapa elemen yang jelas terlihat:

- Tahap pra-kualifikasi dirancang untuk melihat lebih jauh apakah dokumen penawaran yang masuk kompetitif atau tidak.
- Proses tender, dilakukan karena barang yang ditenderkan tak hanya fokus pada harga penawarannya saja, namun juga mengacu pada kualitas dan isi buku apakah berkaitan dengan pendidikan atau tidak. Hal ini menjadi perhatian dalam proses pra-kualifikasi sebelum panitia tender mengumumkan pemenang.
- Pengenalan transparansi dilakukan dalam beberapa tahap:
  - Campur tangan pihak ketiga dan pihak independen (TI Argentina) yang berperan memfasilitasi proses penerapan transparansi
  - Aturan mengenai perjanjian yang menjadi dasar penerapan Pakta Integritas dan panduan manajemen konflik kepentingan
  - Jaminan tersedianya akses informasi mengenai seluruh aspek dalam proses tender (termasuk bila terjadi konflik kepentingan) kepada peserta tender dan masyarakat
  - Partisipasi peserta tender dalam seluruh proses (lokakarya, diskusi *terms of reference* tender dan pembahasan tentang konflik kepentingan), mengenai akses informasi, partisipasi (secara terbuka), transparansi.

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- Menegakan peraturan yang telah disepakati (misalnya mengeluarkan anggota panitia yang terlibat dalam konflik kepentingan dari kepanitiaan)
- Setelah proses tersebut dijalankan, TI Argentina melaporkan hasilnya sebagai berikut:<sup>14</sup>
  - 48 perusahaan penerbit yang menjadi peserta tender menandatangani Pakta Integritas. Perusahaan penerbit yang mengikuti tender menawarkan 631 buku, diantaranya:
  - 52 % rekomendasi panitia tender
  - 20 % tanpa rekomendasi panitia tender
  - 28 % tidak memenuhi persyaratan kepesertaan tender mengacu pada terms of reference.

Keputusan pembagian pemenang tender adalah:

- 48 % peserta tender mendapatkan sedikitnya satu jenis buku
- Dua perusahaan penerbit lainnya memenangkan tender buku lebih satu jenis yang jumlah masing-masing mencapai 15% dari total buku yang ditenderkan.

Keputusan panitia menyatakan hanya dua peserta tender yang memenangkan satu jenis buku dan tiga peserta lainnya memenangkan dua jenis buku

**Evaluasi penawaran** merupakan salah satu tahap yang paling sulit dilaksanakan secara baik dan adil, dan merupakan salah satu tahapan yang paling rawan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Hasil evaluasi sangat mudah dimanipulasi untuk memenangkan salah satu peserta tender atau kontraktor; Evaluator – penilai- dapat dengan mudah

menolak penawaran yang masuk dengan alasan yang sepele –misalnya menghapus atau salah menuliskan lembar halaman– atau menyimpang dari spesifikasi yang ditetapkan.

Setelah penawaran ditinjau, jika tidak ada halangan, Evaluator akan membuat pertimbangan baru yang diambil berdasarkan penghitungan sebelum memutuskan pemenangnya. Atau membuat kriteria evaluasi penawaran yang bersifat subjektif sehingga mengurangi obyektivitas secara kualitatif sehingga Evaluator dapat memutuskan pemenang sesuai yang mereka kehendaki. Diperlukan sejumlah argumentasi yang jelas dalam menentukan kriteria evaluasi yang sangat berguna dalam pembuatan dokumen tender sehingga pihak yang berwenang dapat memeriksa pekerjaan yang dilakukan Evaluator. Seluruh hasil evaluasi, termasuk standard evaluasi dan hasil keputusan harus diumumkan kepada publik. Keterbukaan tentang kriteria penilaian, dapat menjadi dasar bagi peserta tender untuk mengajukan jika kriteria tersebut dinilai tidak sesuai. Selain itu, keterbukaan hasil evaluasi akan menjamin bahwa evaluasi dilakukan secara baik.

Indikasi potensi manipulasi dan korupsi pada tahap ini menurut Bank dunia:<sup>15</sup>

- “Panitia evaluasi tidak memiliki kemampuan secara teknik” untuk dapat melakukan penilaian dokumen penawaran;
- “Proses tender dikendalikan oleh segelintir orang” dalam Unit Manajemen Proyek/ Unit Pelaksanaan Proyek (PMU/PIU);
- “Peserta tender yang sebenarnya memenuhi kualifikasi secara sukarela mengundurkan sehingga hanya satu perusahaan saja

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

mengikuti tahap paska kualifikasi”;

- “Keterlambatan yang tidak beralasan dalam melakukan penilaian penawaran dan penentuan pemenang tender”;
- “Banyaknya pengaduan mengenai proses tender dan hasil evaluasi dari peserta yang kalah, terutama tidak adanya tanggapan dari penawar terendah”;
- Informasi penting untuk penilaian proses pengadaan tiba-tiba hilang;
- Dokumen penilaian hanya berupa salinannya saja (fotocopy);
- Metode pencatatan proses tender yang buruk selama peninjauan dokumen (misalnya, hanya mengutamakan satu sumber saja, namun bukan dari penawar dengan harga yang kompetitif);
- Kriteria evaluasi dirubah setelah dokumen penawaran diterima;
- Peserta tender yang terus menerus mengikuti tender serupa;
- “Peserta yang sama terus-menerus memenangi tender serupa”;
- Perbedaan yang tipis antara harga perkiraan dengan harga penawaran yang diterima;
- “Adanya kesamaan dokumen penawaran (misalnya format penawaran, jumlah harga yang serupa atau hampir sama, kesalahan pengejaan kata, tata bahasa, atau kesalahan pada angka yang sama dan dokumen yang berupa salinan (fotocopy)”;
- Bon penawaran dari peserta tender berasal dari lembaga keuangan yang sama;

36



- Bon Penawaran memiliki tanggal dan/atau angka serial yang berurutan;
- “Peserta tender mencantumkan beberapa alamat”;
- “Harga satuan dalam dokumen penawaran tidak konsisten dan berubah-ubah mencapai lebih dari 100%”;
- Adanya harga satuan yang identik;
- “Peserta tender merujuk pada barang yang sama (buatan dan model yang sama)”;
- Beberapa peserta tender yang dimiliki oleh orang yang sama;
- “Laporan evaluasi tender telah dirubah atau diterbitkan ulang”;
- Laporan evaluasi penawaran sudah diumumkan dalam waktu yang singkat;
- “Pemeriksaan penghitungan penawaran tidak dilaksanakan atau hasil diperkirakan menguntungkan salah satu pihak”;
- “Penawaran yang telah dievaluasi dibatalkan secara sepihak disebabkan informasi dalam penawaran tersebut”;
- “Penawaran terendah dibatalkan dengan alasan yang lemah”;
- Permintaan penjelasan hanya digunakan untuk alasan menegosiasikan jumlah penawaran;
- Adanya kepentingan pribadi atau konflik kepentingan diantara panitia evaluasi;
- “Pemalsuan portofolio dalam proposal jasa konsultasi”;
- “Keterlambatan yang tidak beralasan dalam negosiasi dan pelaksanaan pekerjaan”;

37



Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- "Kontrak tidak sesuai dengan dokumen penawaran (baik jumlah dan spesifikasinya)";
- "Nama kontraktor yang berbeda dalam kontrak dengan laporan evaluasi penawaran";
- Nilai kontrak berbeda dengan nilai dalam laporan evaluasi penawaran;
- "Dalam kontrak disertakan jumlah penghasilan tambahan yang sebenarnya tidak ada dalam dokumen penawaran";
- "Melanggar aturan tentang subkontrak";
- "Dalam kontrak dan evaluasi tidak menyebut tentang sistem pengawasan";
- "Staf yang terlibat pemilihan pemenang juga terlibat dalam melakukan pengawasan pekerjaan";

**Box. Hal yang harus dilakukan saat mengevaluasi penawaran dan pemilihan pemenang:**

- Kriteria evaluasi penawaran harus jelas dan telah ditentukan sejak permulaan, dan harus diumumkan kepada publik;
- Idealnya, evaluasi penawaran dan keputusan pemenang dilakukan oleh orang yang berbeda;
- Keputusan pemenang tersebut harus dilakukan oleh sebuah tim, bukan oleh seseorang saja;
- Proses evaluasi dan keputusannya harus diumumkan kepada publik;
- Pemerintah harus proaktif menyebarluaskan informasi tender melalui situs internet atau media lainnya, dan memberikan akses informasi kepada masyarakat; dan
- Perputaran staf secara tetap, misalnya tidak ada staf yang menduduki sebuah jabatan dalam kurun waktu lama yang memungkinkan terjalinnya hubungan dan berpotensi terjadi suap.

**Tahap Pelaksanaan Pekerjaan**

Penting untuk dicatat, bahwa tahap ini rawan korupsi seperti tahap sebelumnya. Contoh yang sering ditemukan adalah pada sektor teknik dan konstruksi.

Pelaksana tender mungkin memiliki pemahaman bahwa pemantauan yang dilakukan pejabat korup tak akan menghiraukan teknis pekerjaan atau bentuk fisik pekerjaan.

Artinya, penggunaan semen berkualitas rendah atau kurangnya penggunaan baja sebagai penguat, atau memilih beton setebal 5 atau 7 cm daripada beton 10cm tidak akan bermasalah (dianggap mampu menghemat anggaran, sehingga penawaran yang diajukan pun rendah dan dengan harapan kemudian menjadi pemenang).

Contoh lainnya adalah pejabat yang korup sering menyetujui kenaikan harga, biasanya dengan menaikkan item yang dinilai kecil karena dianggap tidak perlu memerlukan persetujuan dari atasan. Bahkan, pejabat korup tersebut akan menyetujui perubahan pelaksanaan pekerjaan sehingga kontraktor yang korup juga mendapatkan kontrak kerja tambahan dengan harga lebih tinggi. Pelaksanaan yang salah tersebut dapat dihindari dengan pemantauan yang ketat dan berkala atau adanya pemantau eksternal dari masyarakat sipil (penjelasan tentang pengawasan oleh masyarakat sipil dapat dilihat dalam bab 3).

Pencegahan lainnya adalah menerapkan peraturan yang menyatakan apabila terjadi perubahan secara kumulatif melewati batas tertentu, misalnya 15%, dari nilai kontrak harus mendapat persetujuan dari pejabat senior. Terutama mengenai penambahan harga atau pemesanan barang atau jasa lainnya meski nilainya kecil.

4

**Tahap Pelaksanaan Pekerjaan**

Indikator manipulasi dalam pelaksanaan tender, menurut Bank Dunia:<sup>16</sup>

- Spesifikasi bidang pekerjaan diubah setelah kontrak diputuskan;
- Pemeriksaan lapangan mengindikasikan pekerjaan yang dilakukan tidak sesuai dengan spesifikasi teknis (dibawah spesifikasi pekerjaan umum, termasuk barang dan jasa);
- Spesifikasi teknis material tidak cocok dengan spesifikasi yang disepakati dalam kontrak;
- Pemeriksaan lapangan mengindikasikan proyek belum selesai dikerjakan yang ditandai dengan belum dapat dioperasikannya hasil pekerjaan tersebut;
- Barang atau jasa yang tidak digunakan, atau digunakan untuk tujuan yang berbeda dengan yang disepakati dalam kontrak;
- Pengiriman jumlah barang atau material yang tidak sesuai;
- Keterlambatan pengiriman barang atau jasa dalam setiap proses pelaksanaan pekerjaan;
- Pengantian calon konsultan dengan yang tidak berkualitas dan tidak berpengalaman;
- Seringnya pergantian staf inti di PMU/PIU;
- Perubahan didalam PIU/PMU dan perubahan staf bank yang bertanggung jawab melakukan verifikasi paska pengadaan;
- Lemah atau rendahnya pengawasan terhadap pekerjaan fisik ;
- Tidak adanya atau tidak cukupnya verifikasi dalam lingkup pekerjaan dan pemeriksaan fisik;
- Laporan lapangan dan catatan rapat tidak teratur;

<sup>16</sup> Dikutip dari atau terinspirasi dari Bank Dunia. Lihat hal selanjutnya.

- Instruksi tidak dilakukan secara tertulis kepada kontraktor;
- Dokumentasi laporan yang tidak lengkap dalam PIU/PMU - hilangnya sejumlah dokumen;
- Sering terjadinya perubahan perintah kerja;
- Gambar bangunan dalam spesifikasi teknis hanya berupa salinan (fotocopy) dalam dokumen penawaran;
- Gambar detail bangunan, salinan data lembar kerja berisi banyak kesalahan atau data yang masuk diulang-ulang;
- Pembayaran biaya dan faktur tidak tepat waktu;
- Banyaknya jumlah tanda tangan untuk pembayaran progress proyek;
- Penilaian kinerja para kontraktor tidak dicatat;
- Penjelasan yang lemah tentang pembiayaan yang berlebihan;
- Ketidakpuasan pengguna (konsumen) dengan fasilitas yang ada

**Box. Hal yang dilakukan saat pelaksanaan proyek:**

- Membangun sistem pemantauan independen untuk memastikan pelaksanaan proyek telah memenuhi spesifikasi yang sudah ditentukan, termasuk kualitas pekerjaan. Pemeriksaan acak (*random*) di lokasi terbukti menjadi alat bantu yang efektif; dan
- Aturan mengenai batasan perubahan pekerjaan harus diterapkan. Banyak undang undang tentang pengadaan barang dan jasa yang sudah mengatur hal ini and bisa dimasukan kembali dalam kontrak tanpa memerlukan adanya peraturan khusus.

**Tahap Pelaporan Keuangan dan Audit**

Penting untuk diperhatikan bahwa pelaksana pemeriksaan laporan keuangan haruslah staf yang tidak terlibat dalam tahapan sebelumnya. Hal ini penting untuk mengurangi kolusi atau untuk menutupi kesalahan dalam tahap sebelumnya selama proses pemeriksaan laporan berlangsung.

**5**  
**Pelaporan**  
**Keuangan &**  
**audit (bila**  
**dilakukan)**

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Panduan pemeriksaan yang diterapkan oleh banyak negara adalah laporan akhir dari auditor eksternal untuk proyek penanaman modal. Namun laporan tersebut tidak seperti laporan keuangan pada umumnya, dimana pemeriksaan dilakukan secara sederhana hanya meninjau dan memeriksa naik atau tidaknya nilai investasi. Dalam laporan audit ini, terutama untuk proyek investasi besar, pemerintah melakukan *audit kinerja* berdasarkan pada penghitungan biaya (*cost estimate*) dan proyeksi keuntungan, kemudian membandingkannya dengan biaya sebenarnya (*actual final cost*) dan keuntungan yang didapat dalam proyek tersebut (Proyeksi vs Aktual). Hal ini dilakukan untuk menilai apakah proses pelaksanaan investasi tetap mengacu pada perencanaan sebelumnya atau tidak. Jika ditemukannya adanya perbedaan besar dalam proses itu, maka pejabat mengelola proyek tersebut harus diselidiki dan dimintai pertanggungjawabannya.

Sementara bila pengawasan atau laporan keuangan menunjukkan adanya indikasi korupsi yang dilakukan oleh kontraktor, penyedia atau konsultan, maka kasus tersebut harus diselidiki oleh aparat hukum. Dan tindak kejahatan tersebut terbukti, baik kontraktor/ penyedia/ konsultan harus dimintai pertanggungjawabannya dengan penuntutan jumlah ganti rugi serta memasukan perusahaan atau individu yang terlibat korupsi ke dalam daftar hitam (*blacklist*).

Indikasi potensial manipulasi adalah sebagai berikut<sup>17</sup>

- Tidak ada atau kurangnya sistem pengawasan yang baik;
- Tidak ada atau kurangnya pengawasan dari parlemen dan pihak pengawas eksternal;
- Tidak adanya tindak lanjut terhadap kecurigaan atau indikasi

<sup>17</sup> Wiehen; Michael. *Avoiding Corruption in Privatisation - A Practical Guide*.

tindak korupsi;

- Kurangnya perhatian negara dan publik untuk mengidentifikasi indikasi dan praktik korupsi, serta memantau perkembangan masalah tersebut;
- Tidak mengakui keberadaan perwakilan kelompok masyarakat sipil untuk mengakses dokumen dan informasi oleh pengawas dan lembaga pemeriksaan keuangan;
- Kurangnya keterlibatan pelapor;
- Lemahnya mekanisme perlindungan saksi dan pelapor;
- Lemahnya sistem pemeriksaan keuangan, serta banyaknya keterlambatan pemeriksaan atau pemeriksaan keuangan terhadap hal yang bersifat dangkal dan tidak benar;
- Tidak atau terlambatnya pengumuman laporan pemeriksaan keuangan;
- Lemahnya perhatian terhadap laporan pemeriksaan keuangan (tidak direspon oleh legislatif, pengadilan, Jaksa Agung dan pihak lain yang berwenang)

## 2.2. STRATEGI DAN INISIATIF PENCEGAHAN KORUPSI PEMERINTAH

### 2.2.1 PRINSIP PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG BAIK

Penerapan prinsip integritas, transparansi, akuntabilitas, keadilan dan efisiensi dalam pengambilan keputusan investasi dan belanja akan

memperkecil praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah. Sejalan dengan hal itu akan meningkatkan keuntungan baik secara ekonomi, keuangan, sosial, lingkungan dan politik.

#### **Integritas**

Integritas berarti proses pengadaan barang dan jasa berjalan secara jujur dan memenuhi hukum-hukum yang berlaku, dasar pemilihan panitia tender adalah staf terbaik, memiliki kemampuan teknis dan tidak diskriminatif, tender dilakukan secara jujur dan terbuka, mendorong persaingan usaha yang sehat sehingga kualitas pekerjaan dan harga yang tepat, serta hasilnya bermanfaat dan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan seluruh pihak.

#### **Transparansi**

Transparansi memiliki makna bahwa undang-undang, peraturan, lembaga-lembaga yang terlibat, proses, rencana dan keputusan yang dibuat dapat diakses oleh masyarakat atau paling tidak perwakilan masyarakat. Sehingga seluruh proses dan keputusan dapat dipantau, dibahas, dan mendapat masukan dari para pihak (*multi stakeholder*), serta pembuat kebijakan juga dapat dimintai pertanggungjawabannya. Korupsi akan berkembang pesat di "tempat yang gelap" dan manipulasi untuk keuntungan pribadi yang difasilitasi oleh para pejabat.

Transparansi harus dilakukan sejak awal sehingga proses pengambilan keputusan yang panjang dapat terus dipantau. Transparansi harus diterapkan dalam seluruh tahapan dalam pengadaan barang dan jasa, dari tahap penentuan kebutuhan tentang pembelanjaan baru atau investasi hingga seluruh proses persiapan keuangan dan teknik sebuah proyek, pemilihan konsultan dan penyedia atau kontraktor, pemenang tender dan pelaksanaan tender hingga pemeriksaan laporan keuangan akhir.

Dalam konteks ini, transparansi tak akan tercapai bila adanya keengganan memberi akses terhadap sebuah dokumen kepada orang tertentu. Transparansi mensyaratkan pemerintah atau kepala proyek secara sukarela dan aktif menyediakan informasi lengkap kepada publik melalui media cetak dan elektronik. Terutama mengenai pemilihan kebutuhan, rencana, rancangan dan program pengadaan. Transparansi juga berarti bahwa semua pihak yang terlibat dalam penanaman modal harus memberi informasi dan berkonsultasi tentang segala aspek proyek. Sebagai contoh, pada proyek besar pembangunan bendungan harus mendorong keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan (karena pembangunan ini akan menyebabkan perlu merelokasi pemukiman dan perubahan aliran air dari hulu ke hilir). Informasi tersebut juga dapat disampaikan secara langsung kepada masyarakat. Sejumlah negara yang mendorong adanya kegiatan dengan pendapat dengan masyarakat (*public hearing*) -dibahas dalam bab 3- dalam proyek besarnya telah berhasil mendorong terjadinya penyebaran informasi dan mendapat komitmen serta dukungan dari seluruh pihak (*stakeholder*). Yang terpenting adalah untuk menghindari terjadinya penyimpangan. Proses yang transparan mungkin memakan waktu dan biaya pada awalnya, namun hal itu tidak sia-sia karena pada kenyataannya proses ini akan lebih menghemat waktu dan dana di masa mendatang. Proyek-proyek yang disiapkan secara rahasia, atau informasi proyek yang terbatas sering mendapat tentangan dari masyarakat atau diketahui terdapat praktik korupsi selama bertahun-tahun.

Beberapa orang berpendapat bahwa transparansi kontra produktif dengan kemudahan pihak swasta dalam berusaha serta mengurangi persaingan dengan memberikan informasi sensitif ke wilayah publik. Pandangan ini berakhir dengan paradoks untuk mendukung tidak transparanan. Kolusi akan berkembang pada situasi tersembunyi karena kurangnya keterbukaan dan kurangnya pengawasan. Perlu dijelaskan bahwa transparansi dan keterbukaan informasi hanya untuk informasi

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

yang harus disampaikan kepada publik, bukan informasi tentang yang dilindungi secara hukum. Pada akhirnya, transparansi meningkatkan pencegahan praktik korupsi sekaligus mengurangi dampak yang ditimbulkan akibat korupsi.

Instrumen lain yang mendorong transparansi adalah penggunaan internet. Meskipun belum terbukti sepenuhnya, informasi pengadaan barang dan jasa melalui internet dinilai tidak akan mengurangi kualitas dari proses tersebut, meski menginformasikan usaha yang bersifat rahasia. Beberapa negara (Chili, Kolombia, Mexico, New Zealand, dsb) dan kota-kota utama (Seoul, Korea Selatan) telah menerapkan pengadaan barang dan jasa melalui media internet—termasuk informasi pengadaan, dokumen penawaran, hukum dan prosedur yang terkait, dan hasil tender—dan dapat diakses secara gratis oleh pihak manapun yang membutuhkan informasi tersebut. Di Pakistan, Bank Dunia telah menerapkan sistem ini dengan memasukan laporan evaluasi penawaran dan informasi tender serta hasil tender tersebut. Seluruh proses administrasi antara pemerintah dan perusahaan serta masyarakat dapat dilihat melalui media ini. Jika setiap orang dapat memeriksa secara berkala tentang tender yang ditawarkan, termasuk persyaratan tender, siapa kompetitornya dan berapa harga yang ditawarkan. Upaya ini terbukti berhasil menekan manipulasi dan telah mendapat dukungan kuat dari seluruh pihak. Perbedaan masing-masing sistem tersebut akan dibahas dalam bab ini (lihat 2.8.).

#### Akuntabilitas

Akuntabilitas diartikan bahwa pemerintah, lembaga atau perusahaan publik dan pejabat publik di satu sisi serta sektor swasta, perusahaan dan pihak-pihak yang berperan dalam perusahaan pada sisi lainnya, harus dapat mempertanggung-gugatkan pekerjaan dan tugas, serta semua keputusan yang menjadi tanggungjawabnya. Prosedur akntabilitas penuh harus sistematis dan dapat diterapkan.

Dokumentasi tentang penjelasan dan alasan pembuatan keputusan harus dibangun dan dikelola. Ketika terjadi penyimpangan hukum atau penyimpangan kontrak, pelakunya harus dijatuhi hukuman seperti sanksi kedisiplinan, pembatalan kontrak, sanksi perdata atau sanksi pidana yang sesuai. Kelalaian dalam menjalankan akuntabilitas akan mengurangi nilai integritas. Pihak-pihak yang terlibat dalam hal ini adalah pemerintah, lembaga publik dan pejabat publik, lembaga keuangan nasional atau internasional, kontraktor dalam pengertian luas (perusahaan swasta atau perseorangan, badan usaha milik negara yang berperan sebagai kontraktor yang menawarkan penyediaan barang, mengikuti tender, jasa konsultasi atau jasa lainnya), *stakeholder* dan organisasi masyarakat sipil.

#### Keadilan, Ekonomis dan Efisiensi

Keputusan pemenang tender harus adil dan tidak memihak. Dana publik tidak boleh digunakan untuk menguntungkan beberapa orang atau perusahaan tertentu; standarisasi dan spesifikasi tidak boleh diskriminasif; penyedia dan kontraktor harus dipilih berdasarkan kualifikasi dan kemampuan mereka; harus adanya perlakuan yang sama mengenai batas waktu, kerahasiaan, dan sebagainya. Pengadaan barang dan jasa harus ekonomis dan menghasilkan barang dan jasa yang berkualitas sesuai dengan harga yang dibayar atau harga yang murah agar dapat diterima masyarakat. Kualitas barang dan jasa yang telah ditetapkan; tidak mesti hanya barang dengan harga termurah saja yang dipilih; dan tidak mesti bahwa barang dengan kualitas terbaik juga saja yang tersedia, namun justru gabungan keduanya akan dapat memenuhi kebutuhan serta tidak melupakan mengumumkan kepada publik tentang spesifikasi barang atau jasa yang sudah ditentukan. Proses pengadaan barang dan jasa harus efisien. Peraturan tentang pengadaan barang dan jasa mengacu pada nilai dan kompleksitas barang atau jasa yang ditentukan; prosedur pengadaan yang bernilai kecil harus singkat dan cepat—tanpa mengurangi integritas, keadilan atau transparansi. Namun untuk nilai kontrak dan kompleksitas yang lebih tinggi membutuhkan waktu yang lebih panjang dan membutuhkan peraturan untuk

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

memastikan proses tersebut tetap dapat dipantau. Pembuat keputusan untuk tender yang lebih besar memerlukan kepanitian tender yang lengkap dan melakukan proses evaluasi. Tapi, proses pengadaan barang dan jasa harus meminimalisir dari intervensi birokrasi.

### 2.2.2 PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG BAIK

Peraturan pengadaan barang dan jasa yang baik adalah bila dapat dijalankan secara baik. Seiring globalisasi, perjanjian dagang, kondisi serta dorongan lainnya, peraturan pengadaan barang dan jasa di seluruh dunia hampir sama. Misalnya, banyak peraturan menerapkan tender terbuka sebagai norma, sedangkan tender terbatas, penawaran terbatas atau penunjukan langsung dapat dilakukan dengan pengecualian. Dibanyak yuridiksi, tender terbuka adalah suatu fakta dan bukan norma, sedangkan pengecualian untuk melaksanakan penawaran terbuka sering disalahgunakan.

Pada kenyataannya, studi yang dilakukan TI tentang peraturan pengadaan barang dan jasa di 9 negara<sup>2</sup> menunjukkan resiko korupsi (kualitas buruk, lemahnya mekanisme transparansi, dsb) sangat rendah (35%) dibandingkan dengan resiko penerapan hukum (resikonya mendekati 65%).

Saat ini, sejumlah negara sedang mencari bentuk untuk mengadopsi model dan panduan internasional tentang pengadaan barang dan jasa. Dalam upaya pencarian tersebut, panduan pengadaan barang dan jasa Bank Dunia dan model peraturan dalam UNCITRAL (*United Nation Commission on International Trade Law*) juga turut dicantumkan. TI juga merekomendasikan penerapan standard minimum transparansi dalam pengadaan barang dan jasa.

#### UNCITRAL atau GPA Sebagai Model?

48



Pada tahun 1995, United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) menerbitkan model peraturan tentang pengadaan barang, pembangunan konstruksi dan jasa. Model peraturan ini banyak mengandung Prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa Bank Dunia yang diterapkan sejak 1995. Pembuatan model peraturan UNCITRAL dimaksudkan untuk membantu melakukan evaluasi dan memodernisasi perangkat perundang-undangan dan penerapan pengadaan barang dan jasa. Namun disayangkan, upaya tersebut mengalami kegagalan karena masih membuka kemungkinan dan pilihan-pilihan (seperti negosiasi tender) yang bertolak belakang dengan peraturan yang ada. Tentunya, model yang bertolak belakang tersebut tidak perlu diadopsi. Terlepas semuanya, model perundangan ini menjadi langkah awal yang baik, meski tetap dibutuhkan modifikasi dan perubahan terhadap panduan pengadaan barang dan jasa yang diperkenalkan Bank Dunia sejak tahun 1995.

Kesepakatan bersama (*General Agreement*) tentang pengadaan barang dan jasa yang dibuat WTO (*World Trade Organization*) atau GPA tahun 1996 merupakan kesepakatan *pluri-lateral* yang hanya bisa diterapkan kepada negara-negara yang sudah meratifikasi kesepakatan tersebut. Kesepakatan itu mengandung prinsip dasar pengadaan barang dan jasa dan mengacu pada prinsip anti-diskriminasi antara perusahaan domestik dan perusahaan luar negeri atau perusahaan dari negara yang berbeda dengan negara dimana pengadaan barang dan jasa dilakukan. Kesepakatan ini mensyaratkan transparansi (yang dimaksud kesepakatan ini adalah tender harus diumumkan kepada publik), kriteria yang adil dan objektif serta penegakan hukum yang efektif. Sejak tahun 1996 dan pertemuan puncak WTO di Seattle, USA, tahun 1999, persyaratan tambahan tentang transparansi dan potensi penambahan peraturan lainnya masih dalam pembahasan.

#### Standar Minimum Transparency International Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Standarisasi difokuskan sektor publik dan meliputi seluruh proses:

49



Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- Penilaian kebutuhan (need assessment);
- Perancangan, persiapan dan alokasi anggaran belanja publik dalam proses tender;
- Proses tender;
- Pelaksanaan kontrak

Standarisasi tambahan untuk tender di pemerintahan mencakup:

- Pengadaan barang dan jasa;
- Melakukan tender dalam penyediaan (*supply*), pembangunan dan jasa (konsultan teknik, keuangan, ekonomi, hukum, dan konsultasi lainnya);
- Penjualan aset negara, konsesi, dan perijinan;
- Pelaksanaan dan penunjukan subkontraktor dan keterlibatan rekanan usaha atau agen.

Hal-hal yang harus diperhatikan oleh Panitia tender;

1. Menerapkan *code of conduct* berdasarkan kebijakan anti korupsi terhadap Panitia Tender, pengambil keputusan dan staf yang terlibat dalam proses pengadaan barang dan jasa. Kebijakan tersebut juga harus mempertimbangkan adanya kemungkinan konflik kepentingan, membangun mekanisme pengaduan dan perlindungan saksi dan pelapor.
2. Perusahaan yang mengikuti tender harus menandatangani dan menyepakati penerapan kebijakan anti korupsi, termasuk kepada karyawan perusahaan yang terlibat dalam proses tender.
3. Membuat dan mengelola daftar hitam (*blacklist*) yang berisikan

nama perusahaan yang terbukti pernah terlibat praktik korupsi; atau pilihan lainnya adalah mengadopsi daftar hitam yang telah disusun oleh lembaga internasional. Sehingga, panitia tender harus menolak perusahaan yang masuk dalam daftar hitam untuk mengikuti tender dalam periode yang ditentukan.

4. Memastikan seluruh kontrak antara panitia tender dengan kontraktor, penyedia (*supplier*) dan jasa, mengacu pada kebijakan anti korupsi. Untuk memastikan pelaksanaan kebijakan tersebut berjalan dengan baik, penerapan Pakta Integritas harus dilakukan pada saat pelaksanaan tender dan pelaksanaan proyek. Hal tersebut untuk memastikan panitia tender dan peserta tender tidak melakukan praktik suap.
5. Memastikan batas minimum jumlah peserta tender untuk memunculkan persaingan yang sehat. Kurangnya kehadiran peserta tender adalah pengecualian namun harus disertai keterangan dan dokumentasi yang baik.
6. Menyediakan akses informasi bagi seluruh peserta tender dan masyarakat mengenai;
  - Kegiatan atau pekerjaan yang akan dilakukan tender;
  - Informasi tender;
  - Kriteria atau persyaratan tender yang ditentukan;
  - Proses Evaluasi;
  - Keputusan pemenang tender dan alasannya;
  - Kondisi dan syarat tentang kontrak serta perubahannya;
  - Pelaksanaan pekerjaan;
  - Tugas perantara dan agen; dan
  - Mekanisme dan prosedur penyelesaian perselisihan (*conflict*)

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

*mechanism*)

- Adanya batasan rahasia, terutama yang dilindungi oleh undang-undang. Informasi tentang penunjukan langsung atau tender terbatas harus diumumkan kepada publik.
7. Memastikan tidak ada peserta tender yang mendapat informasi yang lebih dibanding peserta lainnya mengenai seluruh tahap, terutama informasi terkait proses pemilihan pemenang.
  8. Memberikan waktu yang cukup bagi peserta tender untuk mempersiapkan penawaran atau untuk memenuhi persyaratan bila menerapkan dengan proses pra-kualifikasi. Menetapkan jangka waktu yang sesuai antara pengumuman pemenang tender dengan penandatanganan kontrak, hal ini bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi peserta tender lain mengajukan sanggahan dan keberatan tentang hasil keputusan.
  9. Memastikan setiap perubahan isi tetap sesuai dengan nilainya atau sesuai dengan deskripsi pekerjaan sepanjang tidak melewati batas kumulatif (kurang dari 15% dari nilai kontrak yang diberikan) dan harus diawasi secara ketat oleh pengambil keputusan.
  10. Memastikan pengawasan internal maupun eksternal oleh lembaga audit dilakukan secara independent. Pelaksanaan dan laporan audit harus dapat diakses oleh umum. Keterlambatan pelaksanaan pekerjaan dengan alasan yang tidak jelas harus menjadi perhatian lembaga atau pihak yang melakukan pengawasan.
  11. Adanya pemisahan staf yang bertanggung jawab dalam setiap tahapan agar mudah dalam pertanggungjawabannya. Mulai dari

tahap penilaian kebutuhan, persiapan, pemilihan pemenang, pelaksanaan proyek, pengawasan serta pemantauan proyek, dilakukan secara terpisah kedalam beberapa bagian.

12. Adanya standarisasi operasional yang dapat digunakan sebagai panduan bagi panitia tender dalam pengambilan keputusan atau merotasi staf dari bagian yang dianggap sensitif atau beresiko korupsi. Staf yang bertanggung jawab dalam pengadaan barang dan jasa harus memiliki kemampuan dibidangnya dan mendapatkan gaji atau penghasilan yang sepadan.
13. Memperkenalkan partisipasi organisasi masyarakat sipil sebagai pemantau independen dalam pelaksanaan dan keputusan yang terkait proyek.

### 2.2.3 PENEGAKAN HUKUM

#### Sanksi Hukum Secara Umum – Struktur Hukum Nasional

Banyak negara memberlakukan sanksi hukum untuk segala bentuk penyuapan dan korupsi. Yang perlu dibahas selanjutnya adalah bukti-bukti hukum yang jelas, jenis sanksi, penetapan dasar dan bentuk penyinggahan secara hukum.

#### Kecenderungan Melakukan Kejahatan oleh Pejabat Berwenang/ Perusahaan VS Denda Administratif

Ketika terlibat kejahatan, para pelakunya sebagian besar menyatakan keterlibatannya atas perintah atau kepentingan perusahaan. Pengalaman ini menunjukkan bahwa perusahaan yang mungkin terlibat cenderung menyusun rencana atau mengatur penempatan stafnya sedemikian rupa untuk melakukan korupsi. Tidak adanya dampak atas penerapan sanksi

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

denda administratif, menyebabkan praktik korupsi tetap berlanjut (akibat denda yang dijatuhkan tidak setimpal dan rendahnya moralitas dalam pelaksanaan denda vs hukuman pelakunya). Bagi pelaku korupsi, denda administratif bukanlah hukuman yang menakutkan. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam konvensi organisasi negara-negara maju (*Organisation for Economic Co-operation and Development –OECD*) dan UNCCAC (*United Nation Convention of Against Corruption*) menandatangani penerapan suatu sistem yang berlandaskan asas efektif, kesetaraan hukum dan bentuk hukuman kriminal atau sanksi untuk pelanggaran bukan kriminal. Banyak negara industri sudah memiliki konsep hukum kriminal khusus untuk pejabat berwenang dan perusahaan yang melakukan kejahatan. Negara-negara lain seharusnya merasa tertantang untuk menerapkan konsep ini atau paling tidak tertantang untuk memperbaiki dan menerapkan sistem sanksi administratif secara efektif dan setara. Tujuan utama yang diharapkan dalam waktu dekat adalah penerapan sistem sanksi ini kepada perusahaan yang terlibat korupsi dan merugikan ekonomi negara.

**Ganti Rugi**

Praktik Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa tak hanya merusak prinsip pengadaan, namun juga merugikan peserta tender yang telah menginvestasikan uangnya selama persiapan proses tender. Atas dasar tersebut, individu atau perusahaan yang melakukan korupsi harus mempertanggungjawabkan semua kerugian yang ditimbulkan sebagai hukuman yang setimpal. Namun seiring dengan kesulitan dalam penghitungan nilai kerugian, hal ini membuka peluang kepada pelaku korupsi untuk memalsukan kontrak yang berisi bahwa setiap kerugian wajib membayar harga ganti sebesar -misalnya- 10% hingga 15% dari nilai kontrak. Dalam praktiknya, proses ganti rugi hanya dapat digagalkan bila bukti mengenai kontrak nilai ganti rugi yang sebenarnya ada atau dapat dihadirkan (“Pencairan” atau pra-penentuan nilai kerugian)

**Pembayaran Denda/Penyitaan/Perampasan Hasil Korupsi**

Penetapan sanksi berupa pembayaran denda atau penyitaan keuntungan hasil korupsi selama ini terbukti berhasil. Bila terbukti melakukan penyuaipan atau praktik korupsi lainnya untuk memenangkan tender, maka pelakunya harus mengembalikan bukan hanya keuntungan yang didapat namun seluruh nilai pembayaran kontrak tersebut.

**Tanggung Jawab Kepada Masyarakat dan Sanksi Indisipliner**

Di banyak negara, pelayan publik (pegawai negeri sipil) dan staf bagian administrasi, baik lembaga publik atau sektor swasta dapat dituntut pertanggungjawaban (atas kerugian, dsb) dan dijatuhi hukuman indisipliner.

**Daftar Hitam**

Pihak (individu atau perusahaan) yang terbukti melakukan korupsi dapat dicoret dari kepesertaan tender sampai batas waktu yang ditentukan, merupakan sanksi hukum yang paling efektif untuk para pelaku usaha. Identitas mereka yang korup akan dimasukkan kedalam daftar hitam, yang diumumkan melalui internet (misalnya daftar hitam yang dirilis Bank Dunia). Memasukan nama perusahaan yang masuk dalam daftar hitam merupakan keputusan pejabat yang berwenang dan bersifat mengikat sehingga dapat menjadi panduan bagi lembaga atau badan pemerintah lainnya yang akan melakukan tender. Selama ini sudah cukup banyak badan atau lembaga pemerintahan (seperti Komisi Eropa) melakukan uji coba pencoretan perusahaan yang melakukan korupsi dari proses tender. Beberapa hal yang penting diperhatikan adalah;

- Dasar dimasukkannya perusahaan atau individu dalam daftar hitam? Kepastian hukum (*“res judicata”*) adalah merupakan kondisi yang teraman. Tetapi, beberapa pelaku kejahatan harus menunggu waktu bertahun-tahun sebelum mendapat kepastian hukum. Tentu saja, tujuan penerapan daftar hitam ini hanya berdampak sangat kecil atau tidak ada sama sekali. Namun, memasukan sebuah

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

perusahaan atau individu dalam daftar hitam tidak dapat dilakukan hanya didasari pada kecurigaan-kecurigaan tanpa bukti yang cukup. Beberapa pihak telah melakukan uji coba pembuktian sehingga dapat memasukan perusahaan atau individu dalam daftar hitam. Daftar hitam milik Bank Dunia telah terbukti efektif untuk melakukan pencoretan kepesertaan tender yang korup. Pengakuan salah seorang pelaku korupsi dapat dijadikan bukti kuat, namun juga dapat menjadi bukti lemah bila perusahaan atau orang yang tertuduh menyatakan pengingkaran terhadap pengakuan tersebut;

- Daftar hitam harus diumumkan atau paling tidak dapat diakses oleh masyarakat.
- Daftar tersebut harus bersifat mengikat setiap lembaga publik dalam sebuah negara dalam pelaksanaan kontrak.
- Pelarangan perusahaan yang terlibat korupsi dan dimasukan daftar harus diefektifkan dalam kurun waktu tertentu tergantung besarnya penyimpangan.
- Hukum yang mengatur tentang daftar hitam harus secara jelas menetapkan syarat-syarat bagi pelaku usaha untuk dapat dicabut dari daftar hitam hingga batas waktu yang ditetapkan. Seperti memecat staf atau orang-orang yang terlibat dalam praktik korupsi dan membayar kerugian kepada pemerintah yang disuap dan membayar kerugian kepada peserta tender lainnya. Hukum tersebut juga harus menjadi panduan dan kebijakan anti korupsi dalam perusahaan dan memastikan adanya sistem baru tersebut.
- Perlu ditambahkan bahwa anak perusahaan atau rekanan usaha dari perusahaan yang dicoret dari kepesertaan tender juga harus

diperlakukan sama.

- Pencoretan nama perusahaan atau individu tersebut harus dilakukan secara cermat pada pelaksanaannya hingga mendapat kepastian hukum.

#### Pengawasan Dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa

Penting bagi pemerintah atau lembaga terkait untuk membangun mekanisme pengawasan idealnya dilakukan baik secara internal maupun eksternal. Dalam hal ini termasuk pengawasan oleh masyarakat sipil sebagai upaya meminimalisir korupsi kebatas yang maksimum. Arti pengawasan ideal disini bermakna bila dana untuk melakukan kegiatan tersedia dan orang melakukan pengawasan diberi wewenang yang cukup dan hak untuk mengontrol, memeriksa dan menyelidiki laporan-laporan atau dokumen dan sebagainya. Peserta tender, panitia tender maupun pihak lain yang terkait dengan proses ini harus mengakui keberadaan para pengawas ini. Sehingga potensi penyelewengan dapat diantisipasi secepatnya sesuai dengan hukuman yang berlaku, tujuannya adalah menginformasikan kepada pelaku atau pejabat yang korup bahwa aktifitas kejahatannya akan ditemukan dan hukuman setimpal akan menanti.

#### 2.2.4 KONVENSI ANTI KORUPSI INTERNASIONAL

##### OECD dan UN Anti-Corruption Convention

Penyuapan dan pemerasan dalam pengadaan barang dan jasa di dalam negeri telah diatur secara hukum oleh semua negara. Namun, Amerika Serikat menjadi negara pertama yang menerapkan hukum tentang kasus penyuapan yang dilakukan oleh pejabat publik asing yang diatur dalam Undang-undang Tindak Korupsi Luar Negeri (*the Foreign Corrupt Practices Act* tahun 1977). Setelah OECD menyelenggarakan "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", jumlah negara yang mengatur tentang penyuapan oleh

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

pejabat asing dalam undang-undang semakin bertambah. Sebanyak 29 anggota OECD menandatangani paska konvensi, kemudian diikuti lagi oleh 5 negara<sup>19</sup> pada bulan Desember 1997 dan akhirnya keputusan baru menunjukkan hasil pada 15 Februari 1999. Konvensi anti korupsi OECD mensyaratkan negara yang telah menandatangani konvensi tersebut harus merevisi hukum nasionalnya yang mengatur tentang persamaan hukuman dan sanksi administratif bagi orang atau perusahaan terlibat kasus penyuapan dengan pejabat asing dalam transaksi bisnis Internasional. Proses penterjemahan isi konvensi menjadi undang-undang nasional berhasil dengan baik, karena dilakukan dengan sistem pemantauan langsung (*peer review system*). Sistem yang seupa juga diterapkan untuk proses pemantauan penerapan undang-undang tersebut. Beberapa negara inti OECD dan Uni Eropa, telah memperluas struktur tingkat kejahatan nasional dengan memasukan penyuapan yang dilakukan oleh sektor swasta di negara lain dan beberapa diantaranya juga termasuk masalah pemberian uang pelicin (bentuk lain dari penyuapan). Dalam hubungan paralel dengan proses konvensi tersebut, banyak negara juga memberlakukan pengurangan pajak untuk meminimalisir penyuapan. Konvensi OECD ini masih memiliki beberapa kekurangan, misalnya hubungan sesama sektor swasta, toleransi mengenai *facilitation payment*, serta penyuapan melalui perantara. Upaya internasional untuk merubah hasil konvensi OECD sedang dalam pembahasan.

Satu-satunya konvensi global adalah konvensi pemberantasan korupsi PBB (UN *Convention against Corruption (UNCAC)* yang ditandai dengan penandatanganan konvensi ini pada 9 Desember 2003 di Merida, Meksiko dan dilaksanakan pada bulan Desember 2005. Saat itu, sekitar 30 negara sepakat untuk meratifikasi konvensi.

<sup>19</sup> Argentina, Brazil, Bulgaria, Chili, dan Slovakia.

Dalam konvensi PBB ini berisi tentang mensyaratkan adanya lembaga pencegahan korupsi dan pemberian sanksi yang tegas, termasuk mengenai kerjasama internasional. Beberapa contoh persyaratan lainnya adalah penerapan hukuman bagi pelaku politik yang terlibat korupsi (pasal 15 dan pasal 2 UNCAC), rekomendasi per-tanggungjawaban pejabat berwenang dalam perusahaan untuk membayar ganti rugi akibat korupsi (pasal 26 UNCAC), adanya perlindungan bagi saksi dan pelapor (pasal 32 dan 33 UNCAC) serta persyaratan mengenai ganti rugi akibat korupsi (pasal 35 UNCAC).

Dengan demikian, cakupan wilayah pemberantasan korupsi dalam UNCAC jauh lebih luas daripada konvensi OECD. Namun disisi lain, UNCAC belum memiliki mekanisme pengawasan seperti dalam konvensi OECD. Saat tulisan ini dibuat, masih banyak negara-negara maju yang belum meratifikasikan UNCAC.

#### Konvensi Regional

Di Eropa, konvensi regional tentang pemberantasan korupsi adalah Konvensi Dewan Hukum Eropa tentang Kejahatan Korupsi (*Council of Europe criminal law convention on corruption*)<sup>20</sup> dan Konvensi Hukum Perdata tentang Korupsi (*Civil Law Convention on Corruption*)<sup>21</sup> yang terbentuk pada tahun 2002 dan 2003. Kedua konvensi ini secara luas mencakup dasar seperti Konvensi OECD dan PBB, yang diratifikasi oleh sebagian besar negara-negara maju di Eropa. Selain kedua konvensi tersebut, masih ada Hukum Anti Korupsi Uni Eropa (*EU-Anti-Corruption Law*) dibuat pada tahun 1998, dan Kerangka Perjanjian Uni Eropa (*EU-*

<sup>20</sup> Untuk informasi lebih lengkap dapat dilihat di <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/173.htm>

<sup>21</sup> Untuk informasi lebih lengkap dapat dilihat di <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>.

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

*Frame Agreement* (2003/568/JI) yang dibuat pada 23 Juli 2003 oleh Dewan Uni Eropa mengenai pemberantasan Korupsi di sektor swasta.

Konvensi regional pertama tentang pemberantasan korupsi adalah *Inter-American Convention against Corruption* (IACAC)<sup>22</sup>, yang diadopsi di Caracas, Venezuela pada tahun 1996. Konvensi itu mengharamkan segala bentuk penyuapan trans-nasional, baik yang aktif maupun pasif, kekayaan ilegal, penyelewengan batasan klasifikasi informasi rahasia, penyelewengan aset negara, menggunakan pengaruh pihak berwenang untuk mendapat keuntungan secara ilegal serta pengalihan kekayaan atau aset-aset. Negara-negara yang menandatangani konvensi ini diwajibkan memasukkan persyaratan tersebut dalam sistem hukum nasionalnya.

Uni Afrika mengadopsi Konvensi Pemberantasan Korupsi (*Convention on Combating Corruption*)<sup>23</sup> pada 11 Juli 2003 di Maputo, Mozambique. Konvensi ini mencakup seluruh praktik kejahatan termasuk penyuapan (domestik atau luar negeri), penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat publik, penggunaan pengaruh dalam perdagangan, kekayaan yang ilegal, penggelapan uang, serta menyembunyikan kekayaan. Konvensi tersebut berlaku sebagai tindakan pencegahan, kriminalisasi, hubungan kerjasama regional, bantuan hukum yang saling menguntungkan serta pengendalian aset-aset. Konvensi tersebut mencakup praktik korupsi, baik sektor publik maupun sektor swasta, serta bagi pihak penyedia (kontraktor) maupun pihak pengguna (pemerintah). Konvensi ini tergolong unik karena juga mengatur korupsi yang terjadi antara sesama sektor swasta dan transparansi dana partai politik. Sampai saat ini, belum banyak negara yang meratifikasi konvensi.

<sup>22</sup> Untuk lebih lengkap dapat dilihat di <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>. Juga dapat dilihat panduan TI tentang advokasi bagi kelompok masyarakat sipil:

[http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/americas](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/americas)

<sup>23</sup> Untuk lebih lengkap dilihat di <http://www.africa-Union.org/root/AU/Documents/Treaties/Text/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf>

Untuk Asia, Inisiatif Anti Korupsi ADB OECD untuk Negara Asia pasifik ADB OECD (*ADB OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific*)<sup>24</sup> dibuat pada Desember 2000, yang diadopsi oleh 27 negara Asia Pasifik, tentang rencana aksi pemberantasan korupsi untuk Asia Pasifik. Rencana aksi ini bertumpu pada 3 pilar, yaitu mengembangkan sistem efektifitas dan transparansi pelayanan publik, penguatan gerakan anti suap dan mempromosikan integritas dalam kegiatan usaha, serta mendorong aktif partisipasi masyarakat. Rencana aksi ini dibangun dengan kerjasama antara pemerintah, lembaga keuangan internasional, masyarakat sipil dan kelompok bisnis. Rencana aksi tersebut juga memasukan persyaratan tentang perlindungan saksi dan pelapor serta peran pengawasan LSM.

## 2.2.5 PENCEGAHAN

Upaya pencegahan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik merupakan tanggungjawab pemerintah (pejabat pemerintah) dan peserta tender atau kontraktor sebagai bagian penting dalam manajemen resiko. Upaya tersebut harus didukung oleh aturan yang jelas dan transparan, termasuk kode etik bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses ini, antara lain:

### Peraturan Yang Jelas dan Transparan

- Kekarifan bagi pejabat publik untuk memahami secara jelas peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa, yang dipilih melalui prosedur yang berlaku atas dasar kemampuan. Panitia tender yang menyelenggarakan proses pengadaan juga harus memahami benar peraturan tersebut. Bila ada prosedur lain

<sup>24</sup> Informasi selanjutnya dapat dilihat di <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/ActionPlan.htm#actionplan>.

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

mengenai pengecualian proses tender tidak bisa dilakukan, harus ada penjelasan dan alasan yang benar mengenai hal tersebut (akan diulas selanjutnya);

- "Prinsip empat mata" (*four-eyes-principle*) dan rotasi secara berkala bagi pejabat yang menduduki posisi beresiko korupsi merupakan dua upaya pencegahan secara administratif yang terbukti berhasil. Sistem tersebut harus diterapkan secara meluas;
- Proses dan keputusan administratif harus berdasarkan pada kepatuhan terhadap peraturan dan bukan karena faktor kehati-hatian pejabat. Bagaimapun, jika para pejabat melakukan penilaian secara berhati-hati, justru cenderung mengundang terjadinya tindak korupsi;
- Keputusan penting harus diputuskan oleh lebih dari satu orang, misalnya melalui komite;
- Adanya pemisahan fungsi-fungsi kerja untuk memastikan bahwa keputusan adanya kebutuhan investasi, persiapan, proses tender, pelaksanaan dan laporan keuangan harus dilakukan oleh pejabat yang berbeda. Apabila adanya pihak yang menjalankan dua fungsi atau lebih, maka mekanisme *check and balance* tidak akan berjalan.

**Peraturan Tentang Tingkah Laku**

- Pemerintah, departemen pemerintahan dan badan usaha milik negara atau perusahaan swasta harus memiliki *code of conduct* sebagai panduan kepada seluruh staf, termasuk pejabat tinggi, yang isinya dapat dipahami dan diterima secara luas;
- *Code of conduct* ini harus berdasarkan pada komitmen pada integritas dan etika tingkah laku. Persoalan korupsi harus menjadi dasar pembuatan kode ini, termasuk larangan untuk memberi atau menerima uang suap atau uang ilegal lainnya;

- Panduan ini secara khusus juga mengatur tentang pemberian dan penerimaan hadiah-hadiah, *entertainment* dan pemberian lainnya. Untuk hal tersebut harus ditegaskan tentang tidak adanya toleransi atau batasan penerimaan atau pemberian hadiah. Termasuk batasan atau toleransi frekuensi penerimaan atau pemberian.
- Peraturan perusahaan juga harus menjelaskan tentang donasi politik, donasi amal dan bantuan sosial serta menjadi pendukung pejabat pemerintah.
- Praktik nepotisme harus dilarang (seperti mempromosikan saudara-saudara, atau teman baik);
- Adanya pelatihan secara berkala kepada seluruh staf tentang pemberantasan korupsi atau memberi pengetahuan tentang larangan praktik korupsi serta komitmen pemberantasan korupsi;
- Peraturan tentang pemberian sanksi bila terjadi pelanggaran; Melakukan pemeriksaan bila muncul indikasi korupsi dan penerapan sanksi menjadi hal yang penting;
- Harus ada janji untuk transparan dan batasan rahasia serta larangan untuk menyembunyikan laporan keuangan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri;
- Pemerintah dan perusahaan harus melakukan analisa potensi korupsi serta mengembangkan sistem perlindungan hal-hal yang dianggap berpotensi korupsi;
- Pemerintah dan perusahaan harus mengembangkan indikator potensi korupsi seperti gaya hidup mewah para pejabat yang tidak bisa dijelaskan asalnya, tidak pernah libur kerja, hutang, mengabaikan pengawasan, tidak mengajukan pengaduan disaat pengaduan tersebut dibutuhkan, dan sebagainya

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Ada beberapa alat bantu yang untuk menerapkan strategi pencegahan Korupsi. Seperti panduan untuk kelompok bisnis dapat mengadopsi prinsip bisnis melawan pemerasan dan suap (*TI/SAI's Bussines Principles or the International Chamber of Commerce's Guideline 'Combating Extortion and Bribery'*), yang berisi peraturan- pelaksanaan dan rekomendasi organisasi kamar dagang dan industri internasional melawan pemerasan dan suap (lihat bab 3). Panduan ini seharusnya menjadi tanggung jawab asosiasi bisnis untuk membantu para pengusaha dalam upaya pencegahan korupsi.

#### 2.2.6 STRUKTUR PENGAWASAN (INTERNAL DAN EKSTERNAL)

Terlepas dari strategi pencegahan, disisi lain pengawasan dan struktur pengawasan juga harus diterapkan oleh panitia tender dan peserta tender dengan tujuan mencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. Struktur pengawasan harus memperhatikan hal berikut:

- Pengawasan internal dan eksternal harus efektif dan menjadi acuan;
- Struktur pemeriksaan keuangan, baik internal dan eksternal, harus mengefektifkan staf dan sumber daya yang ada;
- Pengawasan oleh masyarakat sipil (lihat bagian 3.2.4 mengenai Pengawasan masyarakat sipil);
- Segala bentuk indikasi penyimpangan harus segera ditindak lanjuti.

#### 2.2.7 PENGUMPULAN INFORMASI – PENIUP PELUIT

Salah satu karakter utama korupsi adalah kerahasiaan. Baik pemberi maupun penerima suap adalah penjahat-penjahat yang tidak mau membagi informasi tentang mereka kepada orang lain. Orang-orang yang sering mengamati atau mengetahui praktik korupsi biasanya adalah rekan-rekan kerja dari pejabat korup atau peserta tender. Dengan alasan tertentu, kebanyakan dari mereka segan untuk mendatangi pihak

berwajib, baik didalam maupun diluar, untuk membongkar kasus tersebut. Menyadari bahwa pelapor kasus korupsi merupakan sumber yang penting atas kejahatan korupsi, pemerintah dan perusahaan mendorong adanya mekanisme perlindungan bagi pelapor.

Panitia tender atau pejabat dan perusahaan juga harus mengambil langkah serius dan tetap mempertimbangkan informasi yang tidak jelas sumbernya. Banyak fakta hukum yang membuktikan bahwa pelapor kasus korupsi berada dalam posisi bahaya, karena dihukum atau ditegur oleh atasan atau rekan kerjanya. Dengan kata lain, selain menerapkan mekanisme perlindungan bagi pelapor, pihak berwenang juga harus mengambil langkah terhadap laporan yang tidak menyertakan identitas, yang seringkali justru terbukti kebenarannya.

Langkah yang harus diperhatikan dalam pengumpulan informasi:

- Menetapkan desentralisasi pencegahan korupsi atau kode etik bagi seluruh pegawai;
- Membangun lembaga atau badan pemberantasan korupsi;
- Menyediakan saluran *Hotline*- termasuk laporan yang tidak menyertakan identitas;
- Menetapkan **Ombudsman** eksternal-jika **ombudsman** adalah jaksa, maka informasi masuk adalah bersifat istimewa dan dilindungi sehingga mendorong para pelapor lebih sering memberikan informasinya.;
- Membangun sistem pengumpulan informasi secara elektronik, contohnya pihak berwenang di Jerman telah mengembangkan sistem elektronik yang membolehkan dan dapat menerima informasi tanpa identitas. Selain itu, juga membangun sistem agar pihak berwenang mendatangi dan dapat berkomunikasi dengan para pelapor tanpa membongkar rahasia identitasnya.

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Sistem ini juga berguna meninjau ulang pengadaan yang berbeda sehingga dapat melihat informasi yang berguna dan yang tidak.

### 2.2.8 E-PROCUREMENT

Beberapa tahun belakangan, banyak pemerintah menggunakan media internet untuk melaksanakan proses pengadaan barang dan jasa publik. Tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan harga yang lebih baik yaitu dengan memperbanyak akses, persaingan usaha, tidak berpihak dan penerapan transparansi serta memberi peran kepada masyarakat sipil untuk melakukan pengawasan. Berikut ini beberapa hal utama agar pelaksanaan e-procurement berjalan efektif:

Ada beberapa jenis sistem yang bisa digunakan;

- Informasi saja (di Amerika latin, sedang dipelajari sekitar 13 dari 17 sistem);
- Informasi dan transaksi (di Amerika Latin, antara lain Mexico, Brasil, Chili; di Filipina, pemerintah menjalankan e-procurement dengan sistem GEPS);
- Yang mencakup pemerintah federal/negara/kota;
- Yang mencakup secara terpisah –masing-masing daerah atau departemen;
- Wajib digunakan (di Amerika latin antara lain Brasil, Chili, Mexico, Peru, Venezuela);
- Dapat menggunakan pilihan lain.

E-procurement berisi tentang:

- Informasi umum pengadaan barang dan jasa setiap departemen pemerintah;
- Pengumuman tender (spesifikasi barang secara detil, dsb);

- Dokumen penawaran;
- Catatan atau rekaman rapat peserta tender;
- Penyerahan penawaran;
- Penawaran yang diterima;
- Laporan keputusan pemenang tender, misalnya siapa pemenangnya dan berapa penawarannya; Di Chili memasukan tentang laporan penilaian harga dan spesifikasi teknis, Singapura menyediakan informasi mengenai persyaratan bagi pemenang tawaran;
- Isi kontrak secara detail;
- Perbandingan harga dibayar antara peserta tender; dan
- Proses pembayaran, misalnya memungkinkan pembayaran melalui elektronik.

Bahkan, pada beberapa sistem berisi laporan mengenai:

- Statistik harga pembeli;
- Statistik harga penyedia;
- Statistik harga pembelian oleh pembeli dan penyedia;
- Gabungan laporan semua transaksi (oleh daerah, pembeli, penyedia atau kriteria lainnya seperti keputusan pemenang tender).

Keuntungan pelaksanaan e-procurement:

- Meningkatkan efisiensi;
- Meningkatkan transparansi;
- Adanya akses publik (universitas di Meksiko, asosiasi bisnis dan LSM dapat melakukan pengawasan proses pengadaan barang dan jasa);
- Pengelolaan resiko yang lebih baik;

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- Tingginya tingkat integritas dan norma-norma;
- Lebih banyak akses bagi badan usaha kecil dan menengah untuk mengikuti pengadaan barang dan jasa pemerintah;
- Akses yang lebih baik bagi peserta tender dari daerah lain;
- Mencegah praktik korupsi;
- Menghemat biaya rata-rata mencapai 20% bila dibanding dengan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara tradisional;
- Pengusaha mengikuti sistem ini atas dasar kesukarelaan (*voluntary*);
- Di Meksiko, Bank Dunia menerapkan COMPRANET untuk menggantikan Panduan pengadaan barang dan jasa.

**Sistem penanganan pengadaan** merupakan bagian penting agar e-procurement berjalan efektif.

Beberapa Faktor sukses dapat diidentifikasi:

- Adanya semangat dan dukungan politik yang kuat;
- Incremental introduction;
- Memberikan pelatihan kepada pelaksana tender dan penyedia barang atau jasa.

Beberapa hal yang memaksa:

- Hambatan budaya, misalnya mengharuskan UKM bekerja dengan Internet;
- Pemaksaan sumber daya (secara finansial dan personil).

### 2.3. LANGKAH INISIATIF ANTI-KORUPSI DI SEKTOR SWASTA

Semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) memiliki peran untuk mengurangi praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik. Hal yang menjadi pusat memusatkan perhatian adalah meningkatkan kinerja dan prasarana pemerintah, yang harus dilakukan bersama dengan

sektor swasta untuk memperkenalkan tujuan tersebut. Langkah utama yang harus dilakukan adalah mendorong hal yang dapat dilakukan oleh masing-masing perusahaan, baik didalam perusahaan maupun di area kerjanya. Sebagai tambahan, adalah mendorong penerapan inisiatif ditingkat internasional yang mencakup sektor swasta. Meskipun banyak hal tak terkait langsung dengan praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, namun inisiatif ini mencegah dampak yang terjadi pada bidang pengadaan barang dan jasa (*procurement*).

#### 2.3.1 PANDUAN OECD UNTUK PERUSAHAAN MULTINASIONAL<sup>25</sup>

Panduan OECD untuk Perusahaan Multinasional berisi rekomendasi mengenai tingkah laku bertanggungjawab dan standar operasi bagi perusahaan yang berdasar pada komitmen sukarela. Tujuan dari Panduan ini adalah untuk meningkatkan sumbangan positif pada bidang investasi untuk kepentingan bersama dan menciptakan suasana saling percaya antara perusahaan, karyawan, pemerintah, dan masyarakat sebagai satu kesatuan.

Panduan ini merupakan pedoman menyeluruh untuk perusahaan multinasional yang didukung oleh pemerintah terkait.<sup>26</sup>

Panduan ini mencakup:

- Berlaku pada pelaku usaha di seluruh dunia, mencakup perusahaan multinasional pada negaraggota, terlepas dimana perusahaan tersebut melakukan kegiatannya;
- Dikembangkan dengan partisipasi perwakilan perusahaan, pegawai, dan LSM;

<sup>25</sup> Dapat dilihat di <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/33914891.pdf>

<sup>26</sup> Yang termasuk sebagai 30 negara anggota OECD dan 9 negara lainnya, yang menandatangani konvensi OECD seperti Argentina, Brazil, Chile, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania dan Slovenia.

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- Termasuk dalam mekanisme pelaksanaan (*National Contact Point* setiap negara dan komite investasi OECD - CIME).

Panduan terdiri atas 10 bab yang mencakup topik: keterbukaan, kepegawaian dan hubungan industri, lingkungan, melawan suap, kepentingan pengguna manfaat (konsumen), ilmu pengetahuan dan teknologi, persaingan usaha dan perpajakan. Panduan ini dibuat tahun 1976 dan baru dilakukan revisi pada tahun 2000, dengan hasil perubahan:

- Integrasi hak asasi manusia dan larangan penggunaan tenaga kerja dibawah umur dan kerja paksa;
- Integrasi prinsip keberlanjutan dan penguatan bab mengenai lingkungan;
- Pengenalan bab baru mengenai perlindungan konsumen;
- Meningkatkan perlawanan terhadap praktik suap dan korupsi;
- Pengakuan terhadap peran dan kepentingan usaha kecil dan menengah;
- Memperbaiki pelaksanaan melalui evaluasi ulang dari *National Contact Point* yang di semua negara yang ikut serta.

Untuk panduan pelaksanaan, sebuah *National Contact Point* telah ditetapkan pada setiap negara yang ikut serta. Tugasnya mencakup penerbitan dan memperkenalkan panduan ini, menerima dan menangani kasus, yang biasanya berdasarkan pada pengaduan yang masuk. Yang terlibat dalam lembaga ini adalah kalangan kementerian, perwakilan organisasi perdagangan atau industri, dan LSM yang dipilih seperti Transparency International. Semua anggota *National Contact Point* bertemu setiap tahun untuk bertukar ide.

**2.3.2 UN GLOBAL COMPACT<sup>27</sup>**

Inisiatif “perjanjian global” ini lahir dari Sekretaris Jendral PBB Kofi Annan dalam Forum Ekonomi Dunia di Davos pada 1999. Perjanjian ini bertujuan memperkuat kerjasama antara PBB, sektor usaha dan kelompok lain dimasyarakat untuk mengimplementasikan beberapa tujuan utama PBB. Koffi Annan mengajak para perusahaan untuk mengadopsi sepuluh prinsip yang terkait perlindungan hak asasi manusia, standar sosial dan lingkungan, dan anti-korupsi yang diambil dari tujuan utama PBB, serta memasukan prinsip tersebut secara sukarela pengelolaan usaha mereka.

Prinsip merupakan intisari dari Deklarasi Dunia tentang Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Right*), Deklarasi Organisasi Buruh Dunia mengenai Prinsip dan Hak Mendasar di Lingkungan Kerja (*International Labour Organization on Fundamental Principles and Right at Work*), dan Pertemuan Dunia untuk Pengembangan Sosial (*World Summit for Social Development*) di Kopenhagen 1995, dan Deklarasi Rio mengenai Lingkungan dan Pengembangan pada tahun 1992 dan Konvensi PBB Melawan Korupsi (*United Nation Convention Against Corruption*). 10 prinsip tentang “Anti-Korupsi” diintegrasikan melalui perdebatan panjang pada tahun 2004.

Perusahaan yang berpartisipasi diharapkan untuk mengumukan bukti komitmen melaksanakan “Perjanjian Global” dalam kegiatan usahanya melalui situs “Perjanjian Global”. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan contoh inspiratif bagi perusahaan lain. Disisi lain, informasi ini juga memberi kesempatan kepada LSM dan masyarakat umumnya untuk memberikan komentar. Kini, lebih dari 1.700 perusahaan yang beroperasi secara global ikut serta dalam Perjanjian Global.

**Box. Prinsip Perjanjian Global adalah:**  
<sup>27</sup> Dapat dilihat di website resmi Global Compact: <http://www.unglobalcompact.org/HakAsasiManusia>  
Prinsip 1 :Perusahaan harus mendukung dan menghargai perlindungan hak asasi



Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

manusia yang diakui secara internasional);
Prinsip 2 : Memastikan bahwa mereka tidak terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia;
<b>Standar Buruh</b>
Prinsip 3 : Perusahaan harus memberikan kebebasan untuk berorganisasi dan berkumpul dan menghargai tuntutan bersama;
Prinsip 4 : Pemberantasan semua bentuk kerja paksa atau kerja berlebihan;
Prinsip 5 : Larangan menggunakan pekerja anak;
Prinsip 6 : Menghilangkan deskriminasi dalam kepegawaian dan jabatan;
<b>Lingkungan</b>
Prinsip 7 : Perusahaan harus mendukung sebuah kepedulian dengan persoalan lingkungan;
Prinsip 8 : Mengambil peran untuk mempromosikan lingkungan yang lebih baik;
Prinsip 9 : Mendukung perkembangan dan penerapan teknologi ramah lingkungan;
<b>Anti-Korupsi</b>
Prinsip 10 : Perusahaan harus bekerjasama melawan korupsi, termasuk pemerasan dan suap.

2.3.3 FIDIC “KEBIJAKAN INTEGRITAS BISNIS” BAGI KONSULTAN

Pada masa lalu, kebanyakan upaya pencegahan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa hanya ditujukan kepada para kontraktor dan penyedia barang. Ada fenomena dimana sebenarnya konsultan juga turut berkontribusi “meracuni” pasar. Konsultan bisa melakukan suap untuk mendapatkan kontrak (mereka akan memberikan suap untuk memperoleh informasi dari pegawai pemerintah, suap yang lebih besar untuk dimasukkan dalam daftar unggulan atau ‘short list’ dan suap yang lebih besar lagi untuk dipilih sebagai pemenang).

Konsultan dapat (baik dengan atau tanpa ikut campur pihak berwenang) memberikan pendapat yang menyimpang dalam penyusunan dokumen rancangan, spesifikasi atau dalam pemilihan pemenang, - tentunya memihak kontraktor atau penyedia barang yang ‘dekat’ dengannya-, dan mereka bisa menjalankan tugas pengawasan atau pemantauan selama

pelaksanaan proyek secara menyimpang, untuk menguntungkan tokoh berwenang yang korup atau kontraktor atau penyedia barang yang ‘dekat’ dengannya. ‘Kedekatan’ dengan kontraktor atau penyedia barang tertentu bisa terjadi karena hubungan legal (dengan kontrak) atau kenalan bisnis di masa lalu. Maka perlu upaya sistematis untuk memilih konsultan yang kompeten, independen dan tidak mau melakukan korupsi.

Maka FIDIC (*Federation Internationale des Ingenieurs Conseils*), asosiasi konsultan insinyur global, memperkenalkan sebuah Pernyataan Etika dan Kebijakan mengenai Korupsi khusus (*Policy Statement on Business Integrity*) pada tahun 1996. Yang berisi antara lain:

- Praktik korupsi dapat terjadi pada semua tahapan dan kapan saja<sup>28</sup>;
- Lembaga konsultan tidak boleh menerima imbalan dari penyedia barang, untuk bekerjasama dalam membuat perancangan, serta harus menghindari untuk merujuk pada merek dagang tertentu;
- Prosedur seleksi berdasarkan kualifikasi dan proses tender yang kompetitif;
- Anggota FIDIC harus menghormati hukum setempat tentang korupsi dan segera melaporkan tindak kriminal kepada pihak berwenang dan penegak hukum;
- Asosiasi anggota FIDIC harus mengambil tindakan disiplin yang cepat terhadap anggota yang melanggar Kode Etika FIDIC<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> “Praktik korupsi dapat terjadi dalam setiap tahapan pengadaan barang dan jasa: misalnya, dalam penawaran jasa perbaikan, selama perancangan, dalam persiapan dokumen tender (termasuk spesifikasi); dalam pra-kualifikasi tender; dalam evaluasi penawaran; dalam pengawasan kinerja pembangunan; pembayaran penerbitan sertifikasi untuk kontraktor; dan mengaku bertindak sebagai pengambil keputusan. FIDIC Policy Statement on Corruption 1996

<sup>29</sup> FIDIC Policy Statement on Corruption 1996, Rekomendasi ke 5

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Pada tahun 2001, FIDIC meluncurkan sebuah Program Integritas, untuk mengundang inisiatif sektor swasta untuk mencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik yang didanai oleh lembaga keuangan internasional (*International Financial Institutions -IFIs*) seperti Bank Dunia atau Bank Pembangunan Regional: FIDIC merekomendasikan pada anggotanya untuk mengembangkan Kode Etika dan berpartisipasi dalam inisiatif baru berupa 'komitmen integritas' dengan menerapkan "Sistem Manajemen Integritas Usaha (BIMS)"<sup>30</sup>.

#### 2.3.4 KODE ETIK BISNIS

##### International Chambers of Commerce– Melawan Pemasaran dan Suap:

###### Peraturan Pelaksanaan dan Rekomendasi ICC<sup>31</sup>

International Chambers of Commerce (ICC) pertama kali menerbitkan Peraturan pelaksanaan (*code of conduct*) pada tahun 1977 dan merevisinya pada 1996 dan terakhir pada 2005. Peraturan ini mencakup manifestasi utama korupsi dan rekomendasi pencegahan korupsi:

- Tidak seorangpun boleh, langsung maupun tidak, meminta atau menerima suap;
- Tidak seorangpun boleh, langsung maupun tidak, memberikan atau menawarkan suap;
- Perusahaan seharusnya tidak (i) memotong bagian apapun dari suatu pembayaran untuk pegawai pemerintah atau pegawai pihak yang dikontrak lainnya (*kickback*), atau (ii) menggunakan pihak perantara seperti agen, subkontrak, konsultan atau pihak ketiga, untuk menyalurkan kepada pegawai pemerintah, atau panitia

<sup>30</sup> FIDIC Policy Statement 1996 dapat dilihat di <http://www.fidic.org/about/statement16.asp>. Yang berhubungan langsung dengan FIDIC "Business Integrity Management System (BIMS) dan FIDIC Code of Ethics.

<sup>31</sup> <http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption/id87/index.html>

tender lainnya, atau saudara, teman, maupun rekan kerja;

- Pembayaran apapun untuk agen tidak melebihi pembayaran sewajarnya sebagai imbalan jasa;
- Bagian apapun dari pembayaran tidak boleh diberikan oleh agen sebagai suap atau dengan cara yang melanggar Peraturan pelaksanaan
- Perusahaan harus menyimpan dokumen berisi nama, ketentuan kontrak dan pembayaran kepada semua agen yang bekerjasama dengan mereka dalam transaksi kepada lembaga umum, perusahaan negara atau swasta;
- Semua transaksi finansial harus dicatat secara benar dan adil dalam pembukuan yang layak dan diperiksa oleh direksi atau lembaga terkait, selain para auditor;
- Tidak boleh ada rekening bank rahasia atau yang tidak tercatat, ataupun pembuatan dokumen yang tidak merekam transaksi secara benar atau tidak fair;
- Memastikan penanggungjawab utama direksi perusahaan;
- Perusahaan harus menerapkan kebijakan atau peraturan secara menyeluruh dan mencerminkan Peraturan pelaksana dari ICC

Dalam revisi pada 2005, beberapa hal penting untuk diperkuat berdasarkan pengalaman:

- Pembayaran Uang Pelicin (dan bukan suap) merupakan tindakan yang tidak dibenarkan;
- Perusahaan harus menawarkan jalur rahasia untuk mengungkapkan kekhawatiran, mencari nasehat, atau melaporkan pelanggaran tanpa rasa takut dibalas;
- "Suap dan Pemasaran" telah diidentifikasi lebih luas dari sebelumnya, khususnya mengenai izin, lisensi, perpajakan, dan

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

- biaya bea cukai, juga prosedur legislatif dan pengadilan;
- Rekomendasi untuk memperkuat larangan bagi agen dan pihak perantara lainnya untuk memberikan suap melalui sumber dana asing, mitra kerjasama proyek atau perjanjian subkontraktor;
  - Kontribusi dan sponsor amal atau politik tidak dibenarkan untuk dipakai sebagai alat untuk menyuap;
  - Jumlah hadiah, uang terima kasih, atau batasan pembayaran telah didefinisikan lebih jelas.

**Prinsip Bisnis Melawan Suap TI/SAI**

Transparency International, bekerjasama dengan Social Accountability International, memprakarsai pengembangan dan memperkenalkan Prinsip Bisnis Melawan Suap (Business Principles Countering Bribery) pada Desember 2002.

Prinsip Bisnis ini merupakan hasil kerjasama Komite Pengarah yang terdiri dari perusahaan, akademisi, asosiasi kelompok usaha dan LSM. Prinsip Bisnis ini memberikan contoh bagi perusahaan yang ingin mengadopsi program anti-suap secara komprehensif. TI mendorong perusahaan menerapkan Prinsip Bisnis sebagai titik awal pengembangan program anti-korupsi atau sebagai panduan program yang sudah ada.

Guna mendukung pelaksanaan Prinsip Bisnis, TI telah memproduksi serangkaian alat panduan, termasuk Dokumen Pedoman yang komprehensif yang menambahkan penjelasan tentang latar belakang dan praktik suap dilakukan bagi perusahaan yang ingin mengimplementasi Prinsip Bisnis atau meninjau ulang mekanisme anti-suapnya.

Enam Langkah Proses Penerapan TI merupakan panduan awal perencanaan penerapan program anti-suap. TI juga mengembangkan

sebuah modul Evaluasi-Diri (*self evaluation*) untuk membantu perusahaan yang ingin mengetahui kinerja mekanisme anti-suapnya<sup>32</sup>.

**2.3.5 KONTRAK DENGAN PENYEDIA**

Penyedia barang atau jasa (konsultan, perantara, kontraktor, dll.) seringkali diberikan pelayanan yang resmi, namun tidak jarang yang menggunakan perusahaannya untuk melakukan praktik korupsi yang justru dilarang oleh perusahaan itu sendiri. Terutama untuk pihak penyedia barang atau jasa di luar negeri. Untuk mencegah praktik korupsi tersebut, perusahaan harus menyeleksi penyedia barang dan jasa (agen) dengan langkah:

- Melakukan **due diligence** kepada penyedia barang dan jasa (agen) tersebut terkait dengan sejarah dan integritasnya;
- Membuat sebuah **kontrak tertulis** yang menjelaskan tugas-tugas secara rinci;
- Kompensasi yang disetujui tidak boleh melebihi kompensasi yang wajar;
- Kompensasi ini harus dibayarkan melalui rekening bank atas nama agen tersebut dan wilayah negara dimana dia bekerja;
- Penyedia harus menandatangani pernyataan untuk menjalankan program integritas.

<sup>32</sup> Prinsip Bisnis dan Dokumen Panduan and Dokumen Pedoman Enam Langkah Proses Penerapan dapat di-download secara gratis di website TI: [http://www.transparency.org/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles)

### 2.3.6 INISIATIF TI DI SEKTOR KHUSUS

Transparency International telah bekerja dalam beberapa sektor berbeda dimana korupsi menjadi persoalan serius dalam proses pengadaan barang dan jasa publik. Misalnya, bidang konstruksi dan engineering, industri perairan dan industri pertahanan.

#### Industri Konstruksi dan Engineering

TI memiliki inisiatif internasional yang bertujuan mencegah korupsi pada proyek konstruksi yang telah berjalan selama empat tahun. Inisiatif ini meliputi:

- Mengembangkan petunjuk aspek-aspek korupsi dalam industri;
- Mengembangkan panduan aksi pencegahan yang dirancang khusus untuk industri,
- Bekerjasama dengan sektor industri, pemerintah dan masyarakat umum untuk mengatasi masalah terkait korupsi.

Laporan yang telah dihasilkan sebagian besar mencakup resiko korupsi untuk pemilik proyek, penyedia dana, dan organisasi konstruksi dan engineering, dan langkah yang dapat dilakukan pihak-pihak tersebut untuk menghindari korupsi. Selain itu, masih ada laporan yang memberikan contoh rinci korupsi dalam industri.

Sejumlah panduan pencegahan korupsi, yang dirancang khusus sektor konstruksi dan engineering, telah atau sedang dikembangkan. Panduan ini termasuk perjanjian anti-korupsi, perjanjian mendorong pemantau independen, peraturan anti-korupsi untuk individu, serta prosedur *due diligence* dan penerapan prinsip transparansi.

TI bekerjasama dengan pemerintah, industri dan masyarakat sipil untuk mengembangkan Langkah-langkah pencegahan korupsi. TI (Inggris)

memainkan peran besar dalam pendirian dan koordinasi Forum Anti-Korupsi Inggris (*UK Anti-Corruption Forum*). Forum tersebut merupakan aliansi antara asosiasi bisnis, institusi profesional, organisasi dan perusahaan yang berkepentingan dalam pembangunan infrastruktur, sektor konstruksi dan engineering. Forum ini telah mencetuskan Pernyataan Tindakan Anti-Korupsi (*Anti-Corruption Action Statement*) membuat langkah-langkah berbagai pihak untuk mencegah korupsi. TI juga memperkenalkan pengembangan forum-forum serupa di negara lain.

Informasi lanjut mengenai inisiatif ini beserta salinan laporan, tindakan, dan alat anti-korupsi dapat diperoleh dari situs web TI di: [http://www.transparency.org/tools/contracting/construction\\_projects](http://www.transparency.org/tools/contracting/construction_projects)

#### Industri Perairan

Maraknya korupsi di sektor perairan mendorong TI dan tujuh organisasi perairan terkemuka (International Water and Sanitation Center-Belanda), IBON, sebuah LSM di Filipina, Stockholm International Water Institute (SIWI), Swedish Water House (SWH), Water and Sanitation Program – Afrika (WSP – Afrika) dari Bank Dunia, AquaFed (International Federation of Private Water Operators) dan UNICEF untuk mendirikan Jaringan Integritas Perairan (Water Integrity Network -WIN) pada awal 2006.

korupsi disektor ini diperkirakan mencapai 20-40% dari keuangan sektor perairan. Oleh sebab itu, diperlukan sebuah strategi pencegahan korupsi yang dapat menjadi faktor penting untuk mengatasi beberapa masalah utama di sektor perairan, termasuk kekurangan keberlangsungan pasokan air minum bersih untuk milyaran penduduk dunia; kurangnya sanitasi yang layak untuk 3 milyar manusia; dan perkiraan 900 juta orang yang menderita kelaparan.

WIN mempromosikan langkah yang berorientasi pada solusi dengan membangun koalisi antara masyarakat sipil, sektor publik dan swasta, media dan pemerintah. Lingkup kerja utama jaringan ini meliputi analisis

Bagaimana Cara Mengatasi Korupsi?  
Strategi dan Inisiatif Anti Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik

sumber masalah di sektor perairan, mengusulkan solusi, membangun dan mengembangkan kapasitas dan pemantauan. Pendanaan untuk kegiatan masyarakat sipil di negara berkembang diharapkan dapat membantu mengembangkan koalisi anti-korupsi lokal yang efektif.

Salah satu pekerjaan pertama WIN adalah berkolaborasi dengan TI untuk mempersiapkan Laporan Korupsi Global (Global Corruption Barometer) 2008, yang memfokuskan perhatian pada sektor perairan. Dokumen ini akan menyajikan hasil penelitian terbaru tentang identifikasi penyebab korupsi dalam seluruh aspek di sektor perairan, termasuk penyediaan dan sanitasi air, sektor irigasi dan pembangkit listrik tenaga air. Selain itu, dokumen ini juga menyajikan langkah terbaik untuk semua pelaku pendukung (termasuk pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil) untuk meningkatkan keefektifan mencegah korupsi di sektor perairan. Diharapkan laporan ini akan menitikberatkan praktik korupsi di negara berkembang dan negara maju serta menjelaskan pengalaman sekretariat nasional TI di sejumlah negara dan pihak lain dalam mencegah korupsi di sektor perairan<sup>33</sup>.

**Industri Pertahanan**

Melalui sekretariat nasional di Inggris, TI sedang memimpin sebuah proyek global di sektor pertahanan dan keamanan, bekerjasama dengan *stakeholder* utama – pemerintahan negara pengekspor, pemerintahan negara pengimpor, perusahaan dan organisasi (NATO, EU, Bank Dunia, dan lainnya) – untuk mengurangi korupsi di sektor pertahanan, khususnya di pengadaan barang dan jasa di sektor tersebut. Riset global TI menunjukkan bahwa sektor pertahanan dan senjata merupakan salah satu sektor swasta paling korup.

<sup>33</sup> Untuk informasi lebih lanjut kunjungi website: <http://www.waterintegritynetwork.net/>  
Lingkup kerja sektor ini mencakup empat kegiatan utama:

1. Bekerjasama dengan perusahaan industri pertahanan untuk mendorong pengembangan konsorsium industri pencegahan korupsi dalam tender internasional;
2. Menguji pemakaian panduan anti-korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, Pakta Integritas Pertahanan (*Defence Integrity Pact*), dalam tender pertahanan besar. Pakta Integritas (IP) merupakan komitmen anti-suap yang dapat dipantau oleh pemantau independen. DIP meningkatkan kredibilitas proses pengadaan barang melalui transparansi dan akuntabilitas dan sudah diterapkan di sejumlah negara seperti India, Korea Selatan, dan Kolombia;
3. Meningkatkan kapabilitas pencegahan korupsi di kementerian pertahanan melalui pengembangan proses pengadaan barang dan jasa yang baik;
4. Memperkuat instrumen hukum internasional dalam praktik melawan suap dalam sektor pertahanan. Termasuk terlibat dalam diskusi mengenai Panduan Pelaksanaan Uni Eropa (*EU Code of Conduct*) tentang senjata dan pengendalian ekspor senjata, bekerjasama dengan Bank Dunia dan lembaga multilateral lainnya yang membahas penerapan reformasi pertahanan negara, serta berhubungan dengan organisasi Pengendalian Ekspor nasional untuk membahas penguatan langkah-langkah pencegahan korupsi dalam ekspor persenjataan<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Untuk informasi lebih lanjut kunjungi website: [http://transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/defence\\_sector](http://transparency.org/news_room/in_focus/2006/defence_sector)

**BAB 3 PEDOMAN KERJASAMA PENCEGAHAN KORUPSI**  
**KETERLIBATAN PEMERINTAH, PERUSAHAAN DAN**  
**MASYARAKAT SIPIL**

Ada beberapa panduan (*tools*) yang dikembangkan TI, berdasar pendekatan kolaboratif dan komitmen peserta tender, perusahaan dan masyarakat sipil yang memiliki komitmen. Berikut penjelasan beberapa diantaranya<sup>35</sup>.

Saat ini, masyarakat sipil memiliki peranan dan kontribusi penting dalam meningkatkan transparansi dan integritas dalam proses pengadaan barang dan jasa publik. Ada beberapa peran masyarakat sipil untuk menerapkan transparansi dalam proses pengadaan barang dan jasa. Masyarakat sipil dapat berperan sebagai pemantau dalam proses pengadaan barang dan jasa, menjadi sumber independen dalam mengangkat persoalan dalam proses ini, untuk mengelola konflik dan menyeimbangkan kekuatan serta mengorganisir kelompok-kelompok masyarakat.

**3.1. PAKTA INTEGRITAS**

Untuk membantu negara dalam memperkenalkan penerapan transparansi dan integritas dalam proses pengadaan barang dan jasa secara menyeluruh dan menyebarkan penerapan transparansi dan integritas kepada publik, TI telah mengembangkan Pakta Integritas.

TI mengembangkan konsep Pakta Integritas- selanjutnya disingkat PI-pada pertengahan 90-an. Semula PI dinamakan konsep "Pulau

<sup>35</sup> Informasi lebih lanjut dapat dilihat di website TI: <http://transparency.org>. Dalam website TI juga terdapat bahan-bahan mengenai Pakta Integritas dan pencegahan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik

Integritas" (*island of integrity*). PI berisi hak dan kewajiban yang meniadakan pemberian, menawarkan, meminta, atau menerima suap dalam bentuk apapun, maupun berkolusi dengan peserta tender untuk mendapatkan kontrak, atau hal sejenisnya.

Selain itu, peserta tender harus menolak semua bentuk komisi dan pembayaran ilegal kepada pihak yang terkait dengan pelaksanaan tender; dan penerapan sanksi bila ada pelanggaran. Sanksi ini mulai dari penghentian kontrak, pembatalan atau pemutusan kontrak atau membayar ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan, sampai dimasukkan dalam daftar hitam (*blacklist*) dalam kurun waktu tertentu, serta sanksi disiplin atau kriminal kepada pejabat pemerintahan.

Sebenarnya, banyak pegawai perusahaan dan pemerintah yang tidak mau terlibat dalam praktik korupsi. PI juga mendorong perusahaan untuk menolak suap karena mekanisme serupa juga diterapkan kepada peserta tender lainnya, serta meyakini bahwa lembaga pemerintah juga tidak akan meminta suap. PI membantu pemerintah untuk menurunkan angka kebocoran akibat korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, privatisasi dan pembuatan lisensi. PI terbukti dapat beradaptasi dengan berbagai dasar hukum dengan penerapan yang fleksibel. Sejak pembuatan konsep pertama, Pakta Integritas telah digunakan oleh lebih dari 14 negara di seluruh dunia dan mendapat respon yang baik dari berbagai kalangan.

Seperti diketahui, tujuan penerapan PI adalah untuk mendorong transparansi dan mencegah korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa atau kontrak khusus lainnya yang menggunakan dana publik. Namun demikian, dalam beberapa kasus, PI telah berkontribusi terhadap perubahan atau menjadi dasar perubahan yang lebih besar. Dampak lainnya adalah meningkatkan kredibilitas pemerintah dan pengambil kebijakan dalam membuat kebijakan publik, iklim investasi

## Pedoman Kerjasama Pencegahan Korupsi

yang baik dan dukungan publik dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, privatisasi dan pembuatan lisensi yang dilakukan pemerintah.

Unsur utama konsep PI adalah:

- Sebuah janji (kontrak) antara lembaga pemerintah (panitia tender atau pengguna) dan perusahaan yang ikut serta dalam tender (peserta tender);
- Sebuah tekad dasar dari pejabat publik (panitia tender, pengambil keputusan) untuk tidak meminta atau menerima suap, hadiah atau pembayaran tidak resmi apapun, dan akan dikenakan sanksi jika melanggar;
- Sebuah pernyataan dari peserta tender untuk tidak memberi dan menawarkan suap dalam bentuk apapun yang bertujuan untuk memenangkan tender (kecuali *facilitation payments*; TI merekomendasinya untuk menghindari pembayaran ini);
- Sebuah pernyataan dari peserta tender untuk mengungkapkan semua jenis pembayaran terkait pelaksanaan tender kepada publik (termasuk penyedia dan pihak perantara serta pihak yang berhubungan dengan pejabat publik atau panitia tender);
- Komitmen penuh dari peserta tender tidak melakukan suap dan kewajiban mengungkap atau melaporkan bila ada praktik tersebut dan siap menerima sanksi bila melanggar;
- Pernyataan tersebut dilakukan oleh pimpinan perusahaan atau pejabat yang ditunjuk mewakili direksi dan tidak dapat diwakilkan kepada siapapun”;
- Peserta tender disarankan untuk memiliki *code of conduct* perusahaan (yang menolak praktik suap atau perbuatan tidak etis lainnya) dan penerapan Program Kepatuhan dalam pelaksanaan *code of conduct* tersebut;

- Pernyataan akan menerima sanksi bila ditemukan ada pelanggaran (sebagian atau keseluruhan), seperti:
  - Pembatalan atau pemutusan kontrak
  - Pembatalan tender atau jaminan penawaran
  - Mengganti rugi kerugian yang ditimbulkan kepada panitia tender dan peserta tender lainnya (terutama kerugian yang ditentukan sebelumnya)
  - Pencoretan atau pelarangan mengikuti tender bagi peserta tender yang melanggar prinsip PI dalam jangka waktu yang ditentukan (dimasukan dalam daftar hitam);
  - Penyelesaian konflik melalui arbitrase antara pihak-pihak yang terikat dalam PI (mekanisme resolusi konflik). Hukum yang berlaku dan metode penentuan penyelesaian masalah harus disebutkan sebelumnya dalam PI.

PI menetapkan hak dan kewajiban seluruh pihak dalam pengadaan barang dan jasa tanpa mengurangi kualitas, penerapan dan penegakkan hukum pidana dan perdata yang berlaku di negara bersangkutan. Ini berarti bahwa penerapan konsep PI tidak merubah hukum yang sudah ada di masing-masing negara. Jika hukum setempat mengatur tentang beberapa aspek PI, maka PI dapat merujuk pada hukum tersebut.

Penerapan PI dimaksudkan untuk mencapai dua tujuan utama:

1. Memungkinkan perusahaan untuk menghindari suap dengan memperoleh jaminan bahwa:
  - Peserta tender lainnya juga tidak melakukan praktik suap
  - Lembaga pelaksana pengadaan barang dan jasa pemerintah disumpah untuk tidak melakukan korupsi, termasuk pemerasan oleh pejabat publik dan mengikuti prosedur yang transparan;

## Pedoman Kerjasama Pencegahan Korupsi

2. Membantu pemerintah mengurangi biaya tinggi dan dampak penyimpangan akibat praktik korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa.

Konsep PI tak hanya sesuai untuk pembangunan, penyediaan barang atau pengadaan lainnya, tapi dapat diterapkan dalam proses lainnya seperti:

- Pemilihan konsultan (engineering, arsitek, atau konsultan lainnya);
- Pemilihan pembeli aset tanah milik negara sebagai bagian program privatisasi pemerintah;
- Pemilihan pemberian ijin, lisensi, atau konsesi negara (seperti eksplorasi atau produksi minyak atau gas, pertambangan, perikanan, pembalakan, atau hak ekstraksi lainnya) atau bidang jasa yang diatur negara (seperti telekomunikasi, penyediaan air atau kebersihan).

Sehubungan penerapan mekanisme sanksi dalam IP, pertanyaan yang sering muncul – seperti juga penerapan daftar hitam (lihat 2.2 diatas) – adalah “apa bukti pelanggaran yang dilakukan peserta tender” sehingga diperlukan sanksi? Sama seperti persyaratan tentang daftar hitam, pelanggaran terhadap PI juga didasari oleh bukti pelanggaran yang cukup berdasarkan fakta yang ada dan tidak meragukan seperti pengakuan bersalah, pernyataan saksi atau dokumen yang cenderung menunjukkan bahwa telah terjadi pelanggaran. Penilaian tersebut dikeluarkan oleh lembaga yang menjatuhkan sanksi bekerjasama dengan pengadilan atau jaksa penuntut umum atau melalui mekanisme penyelesaian konflik yang telah disetujui ketika penerapan Pakta Integritas dilakukan.

Pakta Integritas telah diterapkan atau sedang diujicobakan oleh banyak negara. Konsep perjanjian kontraktual ini menarik perhatian banyak pemerintah, serta mendorong kerjasama secara lebih luas.

### **Box. Pakta Integritas di Kolombia Dalam Sektor Telekomunikasi**

Transparency International Kolombia (*Transparencia por Colombia*) telah menerapkan lebih dari 60 Pakta Integritas di berbagai sektor. Dalam hal ini, kita hanya akan membahas penerapannya disektor telekomunikasi.

Sebuah Pakta Integritas diterapkan dalam proses tender “Compartel”, sebuah proyek komunikasi wilayah pedesaan yang bertujuan untuk menyediakan pelayanan komunikasi bagi wilayah miskin dan terpencil.<sup>36</sup> Lebih khusus lagi, kita membahas satu hal dalam proyek ini yang disebut Compartel I.

Tender ini berlangsung pada 1999 dengan mengontrak operator telekomunikasi dan penyedia barang untuk 6500 titik akses telepon umum.

Pasar telekomunikasi Kolombia dibuka untuk investasi swasta pada tahun 1993, dan memungkinkan para investor asing untuk memperoleh perlakuan yang sama dengan investor lokal. Telecom, perusahaan negara yang selama itu memonopoli jasa pelayanan telekomunikasi jarak jauh, namun dalam proyek Compartel, ditentukan untuk melakukan tender terbuka untuk membuka persaingan usaha dan kesempatan investasi di wilayah pedesaan dan terpencil.

<sup>36</sup> Untuk laporan lebih lengkap dapat dilihat di <http://www.transparenciacolombia.org.co>. Kami memilih satu kasus saja tetapi tidak mereleksikan seluruh pengalaman yang ada.

## Pedoman Kerjasama Pencegahan Korupsi

Tujuan PI seperti yang ditulis TI Kolombia adalah:

- Meningkatkan transparansi dalam proses tender pemerintah dan meningkatkan kredibilitas semua pihak;
- Menciptakan budaya kesukarelaan antara peserta tender, yang bertujuan untuk mendorong mereka menerapkan standar etika dan menghormati hukum di Kolombia;
- Menyetujui persamaan aturan dan kesempatan bagi kontraktor dan lembaga publik;
- Memproduksi informasi mengenai peta resiko korupsi dan tahapan-tahapan dalam proses pengadaan barang dan jasa.
- Kementerian Komunikasi Kolombia mengundang TI Kolombia untuk menerapkan Pakta Integritas pada proyek Compartel ketika pedoman pengadaan (*terms of reference*) telah selesai untuk proses Compartel I. Sehingga, proses tender tidak dimulai diskusi partisipatif untuk membuat pedoman pengadaan. Namun demikian, TI dengan dukungan sejumlah ahli untuk melakukan revisi dan memberi komentar pedoman tersebut sebagai prasyarat partisipasi dalam prosesnya.

Proses tersebut berisi:

1. Diskusi dan penandatanganan Pakta Integritas secara sukarela. Pakta tersebut berisi pengumuman pemenang tender, kesepakatan batasan rahasia, tentang semua pembayaran yang diberikan pada semua pihak ketiga selama proses kontrak.
2. Menandatangani pernyataan etika oleh semua pejabat dan penasehat dari Kementerian terlibat dalam proses pengadaan. Pernyataan ini termasuk mengatur larangan bagi pejabat publik untuk melakukan perbuatan yang dapat memicu terjadinya

konflik kepentingan, baik saat proses berlangsung maupun masa mendatang.

Dalam kasus Compartel I, semua peserta tender menandatangani Pakta Integritas. Yang dalam proses perancangannya terdapat tiga aspek yang menonjol:

1. Adanya intervensi pihak ketiga (TI Kolombia) yang berperan sebagai fasilitator untuk memperkenalkan penerapan transparansi dalam proses pengadaan, termasuk tenaga ahli yang memberi masukan beberapa aspek penting lainnya;
2. Diskusi yang diselenggarakan TI untuk mempromosikan Pakta Integritas, baik proses dan konsekuensinya. Hal ini membuka kemungkinan bagi peserta diskusi mengungkapkan resiko korupsi dan melakukan upaya pencegahan dan pemberantasannya. Contohnya, informasi tentang penandatanganan deklarasi etika oleh pejabat publik secara rinci agar seluruh proses berjalan dengan panduan yang jelas;<sup>37</sup> dan
3. Peran TI Kolombia dalam memperkenalkan transparansi dalam proses klarifikasi persyaratan tender, dibuktikan dengan adanya permohonan dan dukungan untuk mempublikasikan hal tersebut.

Dalam aspek lainnya, proses dapat berjalan seperti yang direncanakan. Ketika keputusan pemenang tender diumumkan, tidak satu pun tuduhan bahwa pemenang tersebut melanggar Pakta Integritas atau melakukan praktik korupsi. Telecom, perusahaan

<sup>37</sup> Termasuk informasi rahasia dan informasi resmi lainnya yang terkait kepada seluruh peserta tender

negara yang sebelumnya memonopoli proyek telekomunikasi, ternyata mengajukan penawaran yang kompetitif, hanya satu peserta tender yang didiskualifikasi karena mengajukan penawaran yang tidak sesuai dengan persyaratan penawaran.

Ketika peserta tender yang kalah diwawancarai<sup>38</sup>, keikutsertaan mereka dalam tender karena penerapan PI. Salah satu peserta tender menyebutkan bahwa pengadaan barang tersebut merupakan kali pertama partisipasi mereka dalam tender dan PI berhasil menghilangkan kekhawatiran mereka untuk terus mengikuti proses tender.

Di sektor telekomunikasi, hanya terdapat beberapa kompetitor saja (bahkan di tingkat internasional); sehingga kemungkinan untuk melakukan kolusi lebih tinggi dari sektor lainnya. Hal ini membuat upaya pencegahan korupsi lebih sulit karena harga dan resiko pembongkaran kasus jauh lebih tinggi. Oleh sebab itu, diperlukan langkah-langkah lainnya untuk mencegah korupsi. Pakta Integritas mengatur mekanisme penerapan sanksi jika terjadi kebocoran. Pengungkapan pembayaran oleh pemenang tender kepada penyedia barang atau jasa atau pihak lainnya, juga turut mencegah korupsi. Namun dalam kasus ini, tidak terdapat indikasi atau tuduhan praktik korupsi.

**Box. Social Witness sebagai Alat Pemantauan.**

**Pakta Integritas yang Diterapkan di Meksiko.**

*Transparencia Mexicana*, TI Meksiko, telah menerapkan lebih dari 45 Pakta Integritas dan memperkenalkan 'Social witness' sebagai sistem pemantauan. Kasus pembangkit tenaga listrik tenaga air "El Cajón" dapat menjelaskan kerja sistem ini.

<sup>38</sup> Wawancara dilakukan oleh Juanita Olaya selama tahun 2001 untuk TI

**El Cajón**

Penerapan Pakta Integritas mencakup proses tender berbagai pekerjaan engineering pada pembangkit tenaga listrik berkekuatan 1.228 GWh, atau yang dikenal sebagai "El Cajón". Proyek ini dikenal sebagai proyek infrastruktur terpenting di Meksiko pada dekade tersebut. Ini merupakan kali pertama pemerintahan federal, melalui *the Federal Electricity Commission*, menerima kehadiran pemantau independen yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dalam proses tender sektor energi. Situasi ini memberi harapan baru pencegahan korupsi di Mexico, sehubungan dengan besarnya proyek dan reputasi sektor ini sebagai "lahan basah" korupsi.

Unsur penting penerapan PI ini adalah:

- Penetapan pemantau independen dari masyarakat sipil atau disebut 'Social Witness' (*Testigo Social*) yang memiliki kompetensi secara teknis;
- Deklarasi Integritas Unilateral oleh peserta tender;
- Deklarasi Integritas oleh pejabat publik;
- Pertemuan antara TI Meksiko dengan setiap peserta tender;
- Pemantauan proses evaluasi penawaran; dan
- Laporan akhir yang disusun oleh Social Witness.

Social Witness diwakili oleh *Transparencia Mexicana*, yang bertindak sebagai juru bicara dan memantau seluruh tahapan proses pengadaan barang dan jasa. Peserta tender diharuskan menyerahkan Deklarasi Unilateral, yang ditandatangani oleh direksi perusahaan kepada *Transparencia Mexicana* sebagai persyaratan mengikuti tender. Deklarasi juga diserahkan oleh pejabat publik atau panitia tender dan seluruh pejabat pemerintah yang terlibat dalam proses tender.

Transparencia Mexicana melakukan pertemuan dengan semua peserta tender untuk mewawancarai mereka tentang tahapan proses tender yang rentan terhadap resiko penyimpangan. Para responden menyatakan kekhawatiran terbesar terletak *fairness* evaluasi proposal penawaran. Dalam proses evaluasi, peserta tender dinilai berdasarkan latar belakang teknis dan finansial. Uji teknis terkait dengan kemampuan untuk memenuhi persyaratan kualifikasi, sedangkan uji finansial untuk menentukan penawaran terendah. Kemudian, Social Witness mengeluarkan laporan akhir yang diumumkan kepada publik.

Secara keseluruhan, 31 perusahaan membeli dokumen pedoman pelaksanaan tender. Dari jumlah tersebut, 21 tidak menyerahkan proposal penawaran, dan 10 perusahaan bergabung dalam 3 konsorsium yang mengajukan penawaran. Kontrak akhirnya diberikan kepada konsorsium mengajukan US \$748 juta, atau dibawah alokasi dana pemerintah untuk proyek ini.

#### **Social Witness**

Social Witness harus memenuhi pesyaratan berikut:

1. Memiliki reputasi yang baik dan dipercaya publik,
2. Memiliki keahlian melakukan pemantauan,
3. Harus independen dari pihak-pihak yang terlibat dalam Pakta Integritas dan proses tender atau yang akan dipantau, untuk adanya konflik kepentingan.

Dibentuk sebuah tim khusus yang memberikan dukungan bagi Social Witness dalam menjalankan tugasnya. Social Witness harus memiliki akses penuh semua informasi mengenai proses pengadaan dan setidaknya melakukan hal-hal berikut:

- Meninjau ulang pedoman tender dan dokumen tender lainnya,

termasuk undangan untuk peserta tender;

- Menghadiri pertemuan dengan peserta tender yang ikut serta;
- Menerima deklarasi Integritas Unilateral dari peserta tender;
- Bertindak sebagai saksi pada presentasi penawaran dan juga tahap penentuan pemenang tender diumumkan;
- Menyiapkan laporan akhir yang dapat diakses oleh publik;
- Memiliki hak berkomunikasi kepada media, perkembangan proses tender, termasuk aspek positif dan negatif.

Social Witness diintegrasikan dalam proses tender melalui perjanjian kerjasama yang ditandatangani oleh panitia tender. Biaya pelaksanaan sistem pemantauan diberikan oleh (i) 50% oleh peserta tender dan (ii) sisa 50% oleh pemenang tender.<sup>39</sup>

### **3.2. KLAUSUL INTEGRITAS**

Tanpa penerapan Pakta Integritas secara utuh, panitia tender dapat juga memasukkan Klausul Integritas dalam isi kontrak dengan penyedia barang, kontraktor, dan konsultan. Klausul tersebut biasanya menyatakan bahwa pihak penyedia barang dll (i) tidak pernah terbukti, dan tidak pernah diselidiki dalam kasus korupsi dan (ii) belum pernah dan tidak akan pernah melakukan suap atau bentuk korupsi lainnya dalam konteks pengadaan barang dan jasa. Kesalahan pemberian informasi oleh peserta tender memberikan hak kepada panitia tender untuk memutuskan kontrak secara sepihak. Beberapa institusi publik melakukan tender pengadaan barang, pembangunan, dan jasa

<sup>39</sup> Untuk informasi selanjutnya dapat menghubungi Transparencia Mexicana. Monica Gabriela Ramirez. Dulce Olivia 73, Colonia Villa Coyocan, Mexico, DF, 04000, Mexico telepon/fax: +52-55-5659 4717 E-mail: [transparencia99@prodogy.net.mx](mailto:transparencia99@prodogy.net.mx) atau kunjungi <http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/#pactos>

konsultasi memilih memasukkan klausul ini dalam Peraturan Pembelian Umum (*General Purchasing Rules*)-nya dan kemudian diintegrasikan sebagai referensi dalam tender secara terpisah.

### 3.3. PUBLIC HEARING (DENGAR PENDAPAT)

Pengalaman beberapa negara menunjukkan bahwa kegiatan *public hearing* sangat efektif untuk penyebaran informasi dan memperoleh komitmen, kontribusi, dan dukungan para pihak, terutama untuk proyek investasi besar. Kegiatan ini juga dapat mencegah keputusan yang salah karena pengaruh manipulatif dari politisi, konsultan, penyedia barang, atau kontraktor yang korup. Untuk konstruksi sebuah subway (kereta bawah tanah) terbaru di Buenos Aires, Argentina, dibutuhkan setidaknya tiga kali *public hearing* berskala besar yang direncanakan oleh Walikota Buenos Aires. Walikota juga meminta komentar dan masukan mengenai situasi jalur, lokasi dan rancangan stasiun, proses pemilihan perusahaan konstruksi, dll. Kegiatan dengar pendapat itu disiarkan secara langsung di televisi setempat dan direkam untuk referensi masa mendatang, dan mendapat kesuksesan besar.

**Box. Jasa Pengumpulan Sampah di Kota Moron, Argentina. Public Hearing untuk Negosiasi Ulang Kontrak**

Pada Maret 2000, pemerintah kota Moron dan Poder Ciudadano (Transparency International Argentina) telah menandatangani kesepakatan kerjasama penerapan "Program Tender Yang Transparan", untuk jasa pengumpulan sampah perkotaan. Moron, terletak ditengah-tengah daerah metropolitan Buenos Aires dan merupakan salah satu pusat kawasan perkotaan yang dihuni oleh 355,000 penduduk. Salah satu isu terbesar di Moron adalah tender jasa pengumpulan sampah. Kontrak jasa pengumpulan sampah bernilai

US\$ 32 juta tiap tahunnya atau 10% dari anggaran perkotaan untuk pelayanan selama 4 tahun. Kontrak tersebut dimenangkan oleh perusahaan Spanyol pada tahun 2000. Pada 2003, tiga tahun setelah kontrak tersebut dimenangkan, struktur pembiayaan kontrak tersebut harus dinegosiasikan ulang. Poder Ciudadano merancang penerapan transparansi dalam negosiasi ulang ini dengan menggunkan mekanisme *public hearing*.

Mekanisme ini menempatkan Poder Ciudadano sebagai pengamat independen, fasilitator, dan pemantau. Dalam kesempatann tersebut juga dipresentasikan laporan lengkap pertimbangan tentang negosiasi ulang kontrak kepada publik.

Sekitar 150 orang hadir dalam *public hearing* ini, yang terdiri dari warga sekitar, perwakilan pemerintah, anggota serikat dagang, perwakilan asosiasi profesional dan perguruan tinggi serta Kamar Dagang. Mereka memberikan kontribusi yang cukup berarti pada isu-isu yang terkait perubahan kontrak. Perusahaan yang menjalankan kontrak meminta kenaikan harga kontrak sebanyak 65%. Institusi lainnya yang mempresentasikan perhitungan lainnya hanyalah Universitas Moron, yang memprediksi angkanya berkisar antara 45-54%. Pertemuan ini akhirnya memutuskan perubahan kontrak senilai 40.8% dari nilai sebelumnya. Keputusan ini disetujui oleh Komite Kebijakan (*Consejo Deliberante*) dengan 21 suara setuju dan 3 menolak.

Penambahan nilai kontrak tersebut besarnya masih dibawah nilai yang diajukan peserta tender yang kalah dalam tender pertama tahun 2000. Proses pengambilan keputusan yang partisipatif ini, menyebabkan Pemerintah Kota Moron dapat melakukan efisiensi atau dana yang dihabiskan untuk pengumpulan sampah lebih sedikit dibanding kota lain di propinsi Buenos Aires. Perubahan kontrak ini dilakukan secara transparan tanpa menyimpang dari

mandat resmi untuk melakukan tender terbuka, dan proses tersebut memungkinkan para pihak untuk menjaga anggaran publik.<sup>40</sup>

### 3.4. PEMANTAU INDPENDEN DALAM PROSES TENDER

Seperti diketahui bahwa masyarakat sipil memegang peran penting dalam mendorong penerapan transparansi dalam proses pengadaan barang dan jasa publik. Melalui beberapa peran, termasuk menjadi sumber independen untuk mengangkat isu atau mengorganisir kelompok-kelompok didalam masyarakat.

Terdapat skema berbeda dimana mekanisme pemantauan oleh masyarakat sipil dapat diterapkan. Dapat dilakukan oleh kelompok pemantau, atau perorangan dengan dukungan organisasi. Untuk memastikan independensi pemantau, harus ditetapkan hal-hal khusus mengenai 1) kriteria seleksi yang obyektif, 2) metode pembayaran yang efektif, 3) akses yang luas terhadap seluruh informasi dan mengumumkan informasi kepada publik, dan 4) membangun sistem pengelolaan konflik kepentingan. Ketika merancang peran pemantauan oleh masyarakat sipil, kriteria berikut ini harus diperhatikan:

- Pemantau memiliki kredibilitas yang baik dan integritas yang tidak diragukan;
- Pemantau harus memiliki keahlian profesional yang dibutuhkan;
- Jika anggota kelompok masyarakat sipil tidak memiliki keahlian yang dibutuhkan, mereka harus menyewa ahli dari luar, jika perlu dari luar negeri. Ketidakterediaan tenaga ahli berarti memungkinkan tidak teridentifikasinya masalah, laporan pemantauan yang tidak meyakinkan, hal tersebut akan membuat pemantau tidak mendapat kepercayaan dari pejabat publik;

- Pemantau perorangan seharusnya tidak boleh diveto oleh pemerintah;
- Pemantau harus memiliki akses bebas dan tak terbatas terhadap semua dokumen pemerintah yang relevan, pertemuan dan pejabat terkait;
- Dapat disepakati pengaduan atau laporan dari pemantau diserahkan kepada pihak berwenang, dan jika tidak ada klarifikasi dalam waktu tertentu, pemantau dapat mengumumkan atau menyampaikan informasi tersebut kepada pengadilan;
- Para pemantau menyepakati batasan rahasia mengenai informasi bisnis tertentu (kepemilikan); dan
- Pemantau harus memiliki akses penuh untuk meninjau ulang dokumen tender, laporan evaluasi, pengumuman pemenang tender dan laporan pengawasan pelaksana, baik yang teknis maupun finansial; pemantau juga harus berpartisipasi dalam rapat dan disarankan untuk mengajukan pertanyaan.

Jika tidak atau belum ada organisasi masyarakat Sipil yang layak, atau jika keterlibatan masyarakat sipil ditentang pemerintah, alternatif lainnya mengundang kehadiran penyelidik swasta, yang di Amerika Serikat disebut *Independent Private Sector Inspector General* (IPSIG). IPSIG, merupakan lembaga swasta yang memiliki keahlian yang dibutuhkan untuk mendapatkan hak masyarakat sipil; Untuk mendapatkan hal tersebut, IPSIG tiak hanya diberikan akses penuh tetapi diberi hak untuk melakukan koreksi jika terjadi kesalahan prosedur atau penyimpangan. Jika hal tersebut tidak ditindaklanjuti, IPSIG berhak mengumumkan kepada publik atau melaporkan penyimpangan tersebut kepada pengadilan atau aparat hukum yang berwenang.

<sup>40</sup> Informasi selanjutnya dapat menghubungi Poder Ciudadano, Pilar Arcidiacono, Piedras 547 (C1070AAK), Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Telepon/Fax: +54-11-4331 4925. E-mail: pilar@poderciudadano.org atau kunjungi <http://www.poderciudadano.org/>

**Box. Ekuador. Pemantau Independen Dalam Proyek**

**Telekomunikasi**

**Proses Lelang Gelombang dan Sub-Gelombang**

Antara tahun 2001 dan 2003, CLD, TI Ekuador, memperkenalkan Pakta Integritas dan melakukan pemantauan independen pada dua proses berbeda: 1) Lelang untuk penggunaan gelombang frekuensi dan sub-gelombang frekuensi dalam penyediaan Jaringan Lokal Nirkabel (WLL); dan 2) Lelang penggunaan gelombang frekuensi dan sub-gelombang frekuensi dalam penyediaan jasa Mobile (PCS atau SMA). Tujuan keterlibatan TI adalah untuk memperbaiki transparansi dan akuntabilitas dalam proses pelelangan.

Kedua kasus tersebut memiliki pendekatan dan kegiatan yang sama, yang meliputi:

- Penandatanganan Perjanjian Kerjasama antara CLD dan CONATEL/NST mengenai penetapan tanggung jawab masing-masing pihak. Perjanjian tersebut mencakup penerapan hal berikut:
  - **Code of Conduct**, yang ditandatangani oleh seluruh pejabat publik dan pegawai yang terlibat dalam proses lelang;
  - **Pedoman Transparansi** dalam Prosedur Lelang, yang memberikan panduan yang harus diikuti;
  - **Pakta Integritas**, untuk ditandatangani oleh semua peserta lelang dan Presiden CONATEL; dan
  - Pemantau independen dalam seluruh proses oleh CLD.
- Dalam Code of Conduct, pejabat publik berjanji untuk mengikuti prosedur khusus mengenai penanganan informasi dan komunikasi dengan peserta lelang dan tidak menerima tawaran pekerjaan dari pemenang lelang untuk periode waktu satu tahun

setelah penandatanganan kontrak. Sebuah Nota Kerahasiaan disepakati oleh para anggota Komisi Pelelangan karena mereka tidak diharuskan menandatangani code of conduct. Komisi Pelelangan terdiri atas Presiden CONATEL, perwakilan SNT, pengawas Telekomunikasi dan Federasi kamar dagang, Pimpinan tertinggi Angkatan Bersenjata, dan Dewan Nasional untuk Modernisasi.

- Pedoman berisi: akses informasi, manajemen kehati-hatian atas informasi rahasia dan penghilangan seleksi kriteria yang dirahasiakan. Sebagian besar masukan dari CLD diterima oleh CONATEL dan dimasukkan dalam dokumen lelang,
- PI dilakukan secara sukarela dalam lelang WLL, karena dokumen penawaran sudah dirancang sebelumnya dan terjual kepada peserta lelang ketika CLD terlibat dalam proses tersebut. Akhirnya, disepakati bahwa PI hanya akan diimplementasikan jika seluruh peserta lelang menyepakatinya. Penandatanganan dilakukan secara umum ketika seluruh peserta lelang bersedia menandatangani PI. Perusahaan yang dapat mengikuti proses lelang adalah yang telah memenuhi persyaratan, yang mekanismenya ditentukan dalam *public hearing*. Dalam PCS, penandatanganan PI diwajibkan bagi peserta lelang sebagai prasyarat sebelum mengikuti lelang. Sebuah acara penandatanganan umum dilakukan ketika seluruh peserta lelang menyetujui PI.
- CLD melakukan pemantauan secara independen dan memberi kontribusi berupa rekomendasi pada setiap tahapan dan setiap aspek proses pelelangan. Ini mencakup kegiatan berikut:

## Pedoman Kerjasama Pencegahan Korupsi

- Mengadopsi metodologi IP terhadap kondisi spesifik proses lelang;
- Mengevaluasi isi dokumen lelang; diterbitkan dalam situs CONATEL;
- Menyebarkan informasi seluruh proses kepada semua peserta lelang;
- Mengevaluasi isi kontrak konsesi;
- Memastikan bahwa proses mengacu pada Perjanjian Kerjasama;
- Memberikan nasehat pada CONATEL/SNT selama persiapan dan masukan pembuatan code of conduct;
- Mengadakan pertemuan (dilakukan bersama CONATEL) dan menghadiri Pertemuan yang diadakan oleh Komisi Lelang;
- Memantau pemenuhan persyaratan yang ditetapkan PI; dan
- Menyiapkan siaran pers secara berkala untuk masyarakat umum mengenai perkembangan proses penerapan PI.

Dalam proses WLL, tujuh perusahaan membeli dokumen lelang. Hanya dua dari tiga frekuensi gelombang yang dilelang dimenangkan, namun dengan harga lebih tinggi dari yang diperkirakan untuk ketiga gelombang (US\$ 5.2 juta). Seluruh proyek ini ternyata sangat efisien dengan biaya pemantauan kurang dari US\$ 15.000. Dalam proses PCS, 3 perusahaan secara teknis memenuhi syarat, namun hanya satu yang memberikan penawaran harga. Kontrak tersebut diberikan melalui pelelangan senilai US\$ 35 juta.

Ketika proses lelang sudah selesai, CLD mengeluarkan laporan yang menjelaskan jalannya proses tersebut dan pembelajaran yang didapatkan. Prosedur ini telah diterapkan dengan sukses di Ekuador dalam 12 proses pengadaan barang dan jasa penting lainnya hingga

kini, seperti dalam sektor telekomunikasi, distribusi listrik, dan pembangkit tenaga listrik air.<sup>41</sup>

### 3.5. PERBANDINGAN HARGA

Sebuah proses yang berhasil mengurangi terjadinya penyimpangan harga dan mengungkapkan praktik korupsi adalah dengan cara mengumpulkan dan mempublikasikan informasi harga. Kegiatan ini dapat dilakukan lembaga publik dan masyarakat sipil. Isinya hanya berupa perbandingan harga untuk barang atau jasa yang dapat dibandingkan dengan antar lembaga pemerintah, dan lebih baik lagi dengan harga pasar. Contohnya, sebuah inisiatif yang dilakukan oleh Transparencia Brazil mencakup media interaktif online (<http://www.licitassist.org.br/desemenho>) yang bertujuan untuk menyediakan informasi perbandingan harga di pasar publik dari 293 kabupaten dari negara bagian Santa Catarina di Brazil sejak tahun 90an.

Media ini memberikan perbandingan harga saham pasar, kontrak antara lembaga dan kabupaten, harga per jumlah dan unit antara sejumlah komoditas tertentu (bahan bakar dan semen). Indikator Pembangunan Manusia (*Human Development Indicator*) sosial dan ekonomi perkotaan dan komponen ketiga armada kendaraan bermotor perkotaan dapat dilihat oleh pengunjung untuk melakukan analisa regresi (kemunduran). Secara keseluruhan, database ini mencakup data yang berasal dari 72.000 penyedia swasta yang berbeda, 120.064 kegiatan pengadaan barang umum dan 2.033.520 barang yang terbeli.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Informasi lebih lengkap hubungi Corporacion Latinoamericana para el Desarrollo (CLD). Andres Tobar, Juan Ramirez N35-10 y German Aleman, Quito-Ecuador. Telepon (593-22) 468-212/ 227 E-mail: atobar@cld.org.ec, juga kunjungi <http://www.cld.org.ec>

<sup>42</sup> Informasi lebih lengkap mengenai proyek tersebut dapat menulis surat elektronik ke [tbrazil@transparencia.org.br](mailto:tbrazil@transparencia.org.br)

### 3.6. ANALISA RESIKO (PEMETAAN RESIKO) DI LEMBAGA PEMERINTAHAN ATAU PERUSAHAAN

Dari pengalaman berbagai kantor nasional TI, Pemetaan Resiko merupakan alat yang memberikan berbagai manfaat. Di satu sisi peta merupakan alat diagnosa yang baik, dan pada sisi lain juga merupakan media peningkatan kesadaran dan menumbuhkan kemauan politis. Dengan menggunakan kerangka rujukan dan metodologi partisipatif, pemangku kebijakan yang berbeda dalam sistem pengadaan barang (dalam lembaga atau badan khusus yang bertugas melakukan pengadaan barang dan jasa) mengidentifikasi dan menkuantifikasi secara bersama-sama tahap yang paling rentan dan sumber resiko korupsi. Upaya tersebut harus dilakukan melalui mekanisme, sehingga perlu ada mekanisme khusus menanggapi kebutuhan tersebut.

#### **Box. Peru. Pemetaan Resiko dalam Pengadaan Bahan Bakar dan Pelumas**

Proetica, Kantor Nasional TI Peru, tahun 2004 menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) dengan Pemerintah Daerah Lambayeque untuk pemantauan proses pengadaan bahan bakar dan pelumas untuk kendaraan Pemerintah melalui Pakta Integritas. Ini merupakan pertamakalinya permintaan dilakukannya tender terbuka untuk penyediaan produk ini. Biaya total pengadaan barang ini berjumlah senilai US\$ 308.000. Tujuannya untuk mengurangi praktik korupsi pada pelaksanaan tender pemerintah daerah melalui peningkatan transparansi dan menerapkan pengawasan dari masyarakat sipil dalam proses pengadaan barang.

Pendekatan yang digunakan mencakup tiga unsur yang berujung pada Pakta Integritas:

1. Sebuah diskusi partisipatif di Pemerintah Lamabyeque, yang meliputi pembahasan peta resiko korupsi dan deklarasi komitmen dari pejabat publik untuk melawan resiko tersebut;

2. Dukungan tenaga ahli dari Proetica untuk menganalisa dokumen penawaran harga;
3. Menciptakan kesempatan keikutsertaan publik dalam mendiskusikan dokumen penawaran harga.

**Pemetaan Resiko:** Proetica memfasilitasi lokakarya yang membahas pemetaan resiko korupsi dalam proses pengadaan bahan bakar untuk pemerintah. Acara ini ditutup dengan penandatanganan deklarasi etik oleh para peserta yang berjanji akan melawan resiko tersebut. Resiko dapat diidentifikasi adalah praktik pengurangan kualitas bahan baker, dengan cara mencampur bahan bakar berkualitas baik dengan yang berkualitas rendah. Selain itu, sedikitnya jumlah peserta tender diidentifikasi adanya upaya pengaturan harga.

**Nasehat Ahli:** Proetica mempekerjakan tenaga ahli di bidang bahan bakar dan distribusi bahan bakar di Peru untuk merevisi dokumen tender. Berbagai masukan teknis dan hukum menjadi hal krusial untuk menjawab berbagai kekurangan dan diterima Pemerintah untuk kemudian dimasukkan dalam dokumen tender.

**Pra-publikasi dan diskusi publik dokumen tender:** Versi akhir dari dokumen tender diumumkan melalui website Pemerintah dan Proetica untuk dikomentari dan dipertanyakan oleh publik. Pada mulanya, tidak ditemukan pendapat negatif mengenai pra-publikasi dokumen tender dan respon yang diterima terbatas. Selama masa konsultasi publik tersebut, ada pihak yang melakukan observasi, ada yang meragukan, memberi klarifikasi atau memberi masukan tentang dokumen tender kepada Presiden Komite Khusus yang melaksanakan proses tender.

**Pakta Integritas:** Pakta Integritas ditandatangani antara seluruh pejabat publik yang terlibat dalam proses pengadaan barang.

## Pedoman Kerjasama Pencegahan Korupsi

**Evaluasi Penawaran:** Proses evaluasi berlangsung dalam dua tahap. Pertama, evaluasi teknis dilakukan untuk menilai kualitas penawaran. Lalu penawaran tersebut dinilai berdasarkan kriteria ekonomi dan finansial. Tahapan tersebut, khususnya metodologi pemetaan resiko, dimaksudkan untuk mengidentifikasi resiko korupsi dan sumber penyimpangan lainnya.<sup>43</sup>

### Referensi

OECD: *Guidelines for Multinational Enterprises report*; <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/33914891.pdf>.

Wiehen; Michael: *Avoiding Corruption in Privatisation - A Practical Guide*; GTZ; 2004; Published by U4 - Utstein Anti-Corruption Resource Centre.

Transparency International: *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations*; *Tsunami: In the wake of the disaster: Preventing corruption in tsunami relief and reconstruction is key to ensuring effective and equitable assistance to those in greatest need*; [http://www.transparency.org/in\\_focus\\_archive/tsunami/in\\_focus\\_tsunami.html](http://www.transparency.org/in_focus_archive/tsunami/in_focus_tsunami.html),

[http://www.transparency.org/regional\\_pages/asia\\_pacific/newsroom](http://www.transparency.org/regional_pages/asia_pacific/newsroom) .

Transparency International: *Global priorities- Aid and Corruption*; [http://www.transparency.org/global\\_priorities/aid\\_corruption](http://www.transparency.org/global_priorities/aid_corruption)

Transparency International: *Mapping the Risk of Corruption in Humanitarian Action*; [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/humanitarian\\_relief](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/humanitarian_relief)

Transparency International: *Working Paper #03/2006: Humanitarian Aid and Corruption*; [http://www.transparency.org/policy\\_research/policy\\_working\\_paper/corruptionin\\_h](http://www.transparency.org/policy_research/policy_working_paper/corruptionin_h)

---

<sup>43</sup> Informasi selanjutnya, hubungi Proetica, Consejo Nacional para la Etica Publica, Manco Capac 826, Miraflores, Lima 18, Peru. Telepon:+511-446-8581 atau <http://www.proetica.org.pe>



**Buku Panduan  
Mencegah Korupsi  
Dalam Pengadaan  
Barang dan Jasa Publik**

## **BAGIAN II**

### **Bagaimana Mengurangi Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik**

---

# **Pengalaman Dari Asia Indonesia**



## **BAB 1 LATAR BELAKANG**

### **1.1. UPAYA PEMERINTAH INDONESIA MELAWAN KORUPSI**

Pada tahun 2005 Indonesia berhasil memperbaiki peringkatnya dalam Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*), dari urutan 5 ke urutan 6 negara paling korup di dunia. Terlepas dari perbaikan ini peringkat CPI, Indonesia membutuhkan proses pengadaan barang dan jasa publik yang transparan, akuntabel, dan bebas dari korupsi dan kolusi. Meskipun upayanya belum cukup, pemerintahan Indonesia tetap memiliki komitmen untuk melakukan pencegahan korupsi. Bukti komitmen ini dapat dilihat dari dukungan lahirnya berbagai undang-undang dan peraturan. Pemerintah Indonesia sedang mempersiapkan undang-undang pelayanan publik, undang-undang administrasi negara, dan undang-undang kewarganegaraan. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono telah melakukan berbagai langkah yang baik dalam upaya mencegah dan memberantas korupsi, seperti Instruksi Presiden No. 5/2004 tentang percepatan pemberantasan korupsi dan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan korupsi.

Pendirian KPK<sup>44</sup> (Komisi Pemberantasan Korupsi) sedikit banyak memberi penjelasan tentang perbaikan Indonesia dalam peringkat CPI. Lembaga yang relatif bersih ini memiliki kewenangan dan tanggungjawab yang cukup besar dalam upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi di Indonesia.<sup>45</sup> Contohnya, KPK bertanggungjawab melakukan pemantauan penanganan kasus korupsi yang ditangani kepolisian dan kejaksaan. KPK juga memiliki kewenangan untuk menangkap pejabat publik, seperti menteri dan gubernur, tanpa izin

---

<sup>44</sup> TI Indonesia bersama sejumlah organisasi masyarakat sipil lainnya termasuk yang mendorong lahirnya KPK. Mantan Ketua Dewan Pengawas TI Indonesia, Erry Riyana Hardjapamekas, saat ini menjabat sebagai Wakil Ketua KPK

<sup>45</sup> Lihat UU No.30 tahun 2002

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik Pengalaman TI Indonesia

dari presiden. Selain itu, KPK juga dapat meminta Bank Indonesia untuk mengungkapkan informasi mengenai rekening pribadi di Indonesia.

Upaya lain Pemerintah Indonesia dalam mencegah dan memberantas korupsi adalah pembentukan Timtas Tipikor (Tim Pemberantas Tindak Pidana Korupsi). Lembaga ditingkat eksekutif ini dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pemberantasan korupsi. Hasil terbaik yang pernah dilakukan oleh tim ini antara lain berhasil mengungkap kasus Bank Mandiri, bank milik negara terbesar di Indonesia. Pemerintah juga membentuk sebuah tim untuk mencari tersangka korupsi yang kabur ke luar negeri dan melacak aset negara yang menguap dalam kasus BLBI. Tim investigasi bentukan pemerintah berhasil menangkap David Nusa Widjaja, tersangka pengemplang uang BLBI yang kabur keluar negeri. Tim investigasi pemerintah ini masih melakukan pencarian terhadap tujuh tersangka BLBI lainnya yang masih berkeliaran diluar negeri.

PPATK (Pusat Penelitian dan Analisa Transaksi Keuangan) merupakan institusi lainnya yang mendukung pemberantasan dan pencegahan korupsi. Lembaga ini bertanggung jawab untuk melakukan pencegahan dan melakukan penelusuran transaksi yang mencurigakan, terutama yang berkaitan dengan pencucian uang. Bekerjasama dengan polisi, dibawah Jenderal Sutanto, PPATK berhasil melacak beberapa rekening bank yang mencurigakan di lembaga kepolisian. Langkah ini berujung pada penangkapan dua pejabat senior kepolisian.

Polisi juga telah menunjukkan komitmennya dalam upaya pemberantasan korupsi: sidang kehormatan khusus kepolisian telah memecat Brigadir Jenderal Ismoko karena terbukti terlibat dalam skandal kasus suap Bank BNI. Pada akhirnya Pengadilan Jakarta Selatan memutuskan hukuman 20 bulan penjara bagi Brigadir Jenderal Ismoko dan Komisaris Jenderal Suyitno Landung dijatuhi hukuman 18 bulan hukuman dalam kasus tersebut.

Antara tahun 2004 dan 2006, ratusan kasus penyuaipan dan korupsi telah terungkap. Kasus ini terjadi di berbagai tingkatan dalam pemerintahan dan berbagai sektor. Kasus-kasus tersebut melibatkan sejumlah pejabat tinggi seperti gubernur, anggota legislatif, baik pusat maupun propinsi, dan kabupaten. Hasil analisa menunjukkan kebanyakan kasus korupsi tersebut terjadi pada sektor pengadaan barang dan jasa publik. Korupsi pada pengadaan barang dan jasa publik tetap tinggi, meskipun sejak tahun 1999, berbagai undang-undang dan peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa telah disahkan.<sup>46</sup>

### 1.2. PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK DI INDONESIA

Belanja keperluan publik telah menyerap sekitar 30-40% dari anggaran belanja negara (Rp 90 trilliun). Pada beberapa departemen pemerintah, seperti Departemen Pekerjaan Umum dan Departemen Pendidikan Nasional, pengeluaran pengadaan barang dan jasa publik berkisar antara 60 % - 70% setiap tahun anggaran. Oleh sebab itu, belanja negara dalam pengadaan barang dan jasa publik harus disertai dengan proses yang jujur dan pengelolaan secara tepat. Berbagai langkah harus diambil untuk mengurangi dan meminimalisir potensi penyimpangan dan pelanggaran.

Besarnya angka belanja negara dalam pengadaan barang dan jasa sangat rentan korupsi. Menteri Negara BUMN, Soegiharto, memprakirakan bahwa 80% dari korupsi dan penyelewengan di BUMN terjadi di bidang pengadaan barang dan jasa. Menurut Indeks Pembayaran Suap TI tahun 2002, sektor bisnis yang rawan terjadi suap adalah: Pekerjaan Umum/konstruksi (46%); senjata dan pertahanan (38%); minyak dan gas (21%); keuangan (15%); dan perumahan (11%).<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Seperti UU No. 18/1999, Peraturan Pemerintah No.18/2000, Keputusan Presiden No.80/2003

<sup>47</sup> Bribe Payers index, TI, 2002, lihat [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi/complete\\_report\\_bpi\\_2002#size](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/complete_report_bpi_2002#size)

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik Pengalaman TI Indonesia

Contoh berbagai penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa publik<sup>48</sup>:

- “Lelang tertutup”  
Meski terlihat seperti lelang terbuka, proses tersebut sebenarnya bisa bersifat “tertutup”, dengan persyaratan tender yang sudah diarahkan kepada penyedia barang tertentu;
- Mark-up Harga  
Harga yang ditawarkan seharusnya berupa estimasi penawaran, berdasarkan rincian teknis pengadaan. Namun demikian harga dapat dimanipulasi, baik oleh si penyedia barang maupun pejabat publik untuk meningkatkan keuntungan yang diperoleh penyedia barang;
- Tidak efisien karena perencanaan yang buruk  
Pada beberapa kasus, perencanaan proyek sengaja dibuat dengan kualitas yang diprediksi akan mengalami kerusakan dalam waktu yang lebih cepat. Ini dilakukan dengan harapan adanya tender baru, yang berujung pada pemakaian dana publik lebih banyak;
- Suap  
Biasanya terjadi sebelum tender dimenangkan oleh salah satu penawar. Ini bisa berupa, contohnya, sebuah pembayaran yang illegal, seperti hadiah atau “*success fee*”.

---

<sup>48</sup> Indikator dan potensi manipulasi selama proses pengadaan barang dan jasa publik dijelaskan lebih lanjut dalam bab berikutnya

Faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik<sup>49</sup>:

- Pendapatan pegawai pemerintah yang tetap rendah;
- Belum adanya sistem pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme<sup>50</sup>;
- Komitmen penegakan hukum dan aturan belum sungguh-sungguh
- Sanksi relatif ringan
- Budaya malu menipis
- Tingkat kepedulian masyarakat, terutama dalam penegakan hukum masih lemah

---

<sup>49</sup> Disampaikan oleh mantan Bupati Solok, Gamawan Fauzi, sekarang Gubernur Propinsi Sumatera Barat, dalam presentasi International Seminar on Asian Good Practices to Fight Corruption, December 2004 (lihat referensi pada akhir bab III)

<sup>50</sup> Sebelum KPK berdiri

Tabel 1: Pemetaan Masalah dalam Korupsi pada Pengadaan Barang Publik<sup>51</sup>

NO	Akar Masalah	Pengguna Jasa	Panitia Pengadaan	Penyedia Jasa
1.	Individu Pelaku	Gaji/Pendapatan tidak cukup untuk membiayai kebutuhan hidupnya. Melihat pihak lain/penyedia jasa “menikmati penghasilan” yang besar dari pengadaan barang/jasa. Permintaan sumbangan- sumbangan/bantuan yang harus dipenuhi. Ketamakan, yang dipicu oleh iklim konsumsi yang berlebihan. Adanya potensi/peleuang untuk melakukan intervensi. Kelemahan sistem dan prosedur yang memberikan kemungkinan intervensi. Kelemahan pengawasan melekat dari saat ke saat.	Idem  Dibawah kontrol yang kuat  Keahlian pengadaan yang kurang	Idem  Kebutuhan untuk membiayai Badan Usahanya.  Keinginan untuk mendapatkan pekerjaan dengan segala cara (tidak fair)
2.	Kelemahan sistem dan prosedur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak transparan/terbuka.</li> <li>2. Tidak dapat diketahui dengan mudah dan terus menerus</li> <li>3. Ketentuan-ketentuan pengadaan yang tidak jelas dan multitafsir, serta persyaratan-persyaratan yang berlebihan.</li> <li>4. Adanya peluang yang memungkinkan stake holder terkait untuk saling intervensi.</li> <li>5. Tatacara Evaluasi Penawaran yang kurang jelas dan mengandung ketidakpastian.</li> <li>6. Menghasilkan penyedia jasa yang diragukan kemampuan dan keahliannya untuk dapat menyelesaikan pekerjaan yang berkualitas.</li> </ol>		

<sup>51</sup> Sumber: Agus Rahardjo, Kepala Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang, BAPPENAS, Republik Indonesia, presentasi pada Seminar, “Integrity Pact Implementation to Prevent Corruption on Public Procurement”, TI Indonesia dan GTZ, Support for Good Governance, 25 Agustus, 2005, Hotel Mahakam, Jakarta.

3.	Pencapaian TUJUAN-TUJUAN/SASARAN procurement	<p><b>Tujuan : mendapatkan hasil barang/konstruksi yang berfungsi baik, berkualitas &amp; berumur panjang, melalui penyedia jasa yang dipastikan mampu, bertanggungjawab dan profesional.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyedia jasa hasil procurement yang diragukan kemampuan dan keahliannya, berpotensi sangat besar, untuk kegagalan dan hasil barang/konstruksi yang tidak berkualitas.</li> <li>2. Potensi kegagalan dan tidak berkualitas dari sisi penyedia jasa, akan menjadi kenyataan kegagalan dan konstruksi yang <b>“underquality”</b></li> <li>3. Barang/Konstruksi yang <b>“underquality”</b> akibat procurement yang kurang efektif, menyebabkan <b>“inefficiency”</b> pembangunan yang tinggi, yang diakibatkan oleh delay pelayanan dan repetitif pembiayaan yang tidak perlu.</li> <li>4. Harga kontrak/penawaran hasil procurement yang harganya tidak masuk akal/<b>“underprice bid”</b>, jelas-jelas merupakan potensi kegagalan untuk mendapatkan barang/konstruksi yang berkualitas.</li> <li>5. Harga kontrak/penawaran hasil procurement yang nyaris sama dengan pagu biaya dan Owner’s Estimate berindikasi <b>“procurement yang tidak efektif”</b>. Kecuali untuk pengadaan barang/jasa yang harganya <b>“standar”</b></li> </ol>		
4.	Asumsi-asumsi Procurement	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regulasi/tatacara procurement harus berasumsi/berbasis/berparadigma suatu <b>“kepastian”</b> penyedia jasa, sehingga didapatkan penyedia jasa yang profesional dan mampu menghasilkan barang/konstruksi yang berkualitas. Asumsi hanya berdasarkan kepercayaan dan jaminan saja, tidak cukup untuk menghasilkan produk barang konstruksi yang berkualitas.</li> <li>2. Regulasi procurement yang terpisah total dari asumsi-asumsi pelaksanaan, akan menghasilkan keputusan-keputusan yang teoritis saja dan tidak pernah terjadi di lapangan.</li> <li>3. Regulasi procurement harus besamaan dengan regulasi kondisi stake holder terkait, sehingga potensi-potensi KKN dapat dikurangi.</li> </ol>		

### 1.3. DASAR HUKUM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK

Paska jatuhnya pemerintah Orde Baru, Indonesia telah memulai babak baru sejarah reformasi sistem pengadaan barang dan jasa publik. Diawali dengan lahirnya Undang-undang No. 18 tahun 1999 tentang Jasa konstruksi dan Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Usaha Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kehadiran produk perundangan ini, kemudian didukung dengan lahirnya Keputusan Presiden No. 18 tahun 2000 tentang pengadaan barang/jasa Pemerintah. Prinsip dasar lahirnya Keppres ini adalah penggunaan anggaran secara efektif dan efisien, mendorong persaingan sehat, pengadaan yang transparan dan akuntabel serta tidak diskriminatif.

Namun dalam prakteknya, Keppres No. 18 tahun 2000 memiliki beberapa kelemahan. Antara lain;

- Adanya inkonsistensi antara ketentuan Keppres dengan peraturan lain. Inkonsistensi ini ditunjukkan dengan adanya beberapa pasal yang dinilai bertentangan dengan peraturan lain yang setara. Bahkan, ada pasal yang bertentangan dengan undang-undang, yang dalam hierarki hukum Indonesia tidak dibenarkan;
- Munculnya konflik dalam pelaksanaannya di daerah. Yang utamanya disebabkan perbedaan interpretasi. Disebabkan ketentuan yang tidak jelas dan membutuhkan penjelasan lebih lanjut dalam lembar terpisah berupa Surat Edaran sebagai petunjuk teknis pelaksanaan. Selain itu, muncul kecenderungan daerah untuk lebih mengacu kepada undang-undang daripada aturan dibawahnya. Akibat ketidakjelasan aturan main tersebut, pengadaan barang dan jasa di pemerintah daerah hanya berdasarkan pada kebijakan kepala daerah semata, terutama

mengenai kebijakan Penunjukan Langsung dan tender terbatas. Kebijakan tersebut akan memunculkan terjadinya persaingan tidak sehat dan merajalelanya korupsi, kolusi dan nepotisme;

- Mata rantai birokrasi yang panjang. Sebelum mengikuti tender, perusahaan diharuskan mendapatkan persetujuan dari pejabat terkait yang dibutuhkan;
- Sumber daya manusia yang kurang profesional. Hal ini dikarenakan basis penunjukan pejabat pengadaan barang dan jasa berbau nepotisme dan kolusi atau pejabat tersebut tidak memiliki keahlian teknis dalam tender bidang yang ditanganinya.

Dari kelemahan-kelemahan tersebut dan komitmen Pemerintah Indonesia dalam sidang forum Consultative Government of Indonesia (CGI) yang melahirkan Letter of Intents (LoI). Salah satu keputusannya adalah tuntutan dunia internasional tentang adanya pengadaan barang dan jasa publik yang lebih transparan, akuntabel, partisipatif dan tidak diskriminatif. Akhirnya, pemerintah—era pemerintahan Megawati Soekarnoputri- menerbitkan Keppres No. 80 tahun 2003 tentang pengadaan barang dan jasa di pemerintah.

Kelahiran Keppres No. 80 tahun 2003 secara khusus ditujukan untuk mengatur tata cara pengadaan barang dan jasa di pemerintahan, baik yang bersumber pada anggaran negara (APBN/APBD) maupun non anggaran. Keppres ini sekaligus mendorong terjadinya globalisasi dan liberalisasi sistem pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Selain membenahi dua kelemahan utama dalam aturan sebelumnya, Keppres No. 80 tahun 2003 juga menambahkan beberapa hal yang prinsipil dan strategis dalam upaya pencegahan korupsi. Berikut aspek penting dalam Keppres no. 80 tahun 2003:<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Budihardjo, Direktur Executive Indonesian Procurement Watch, Perbandingan antara Keppres 80/2003 dan PP No. 18/1999. Lihat referensi di akhir Bab III

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik Pengalaman TI Indonesia

- Adanya kejelasan bahwa pengguna anggaran daerah adalah pengguna barang dan jasa (Pasal 1)
- Adanya kewajiban untuk mengumumkan rencana pengadaan barang dan jasa setiap awal tahun dan sanksi kepada panitia dan penyedia barang dan jasa bila terbukti curang dalam pengumuman lelang
- Adanya ketentuan untuk mengangkat pejabat pengadaan dalam pengadaan barang/jasa Rp. 50 juta (Pasal 1)
- Adanya kewajiban bagi pengguna barang dan jasa serta panitia PBJ untuk memiliki sertifikat keahlian
- Adanya perubahan segmen pasar, hanya ada usaha kecil dan non usaha kecil, tidak ada segmen pasar untuk jasa konsultasi
- Masa transisi bagi jasa pelaksanaan konstruksi golongan menengah Rp. 1-3 milyar dan UK jasa konsultasi konstruksi s.d. Rp 200 juta
- Sertifikat Badan Usaha –PBJ Non Konstruksi bukan syarat mutlak PBJ (sukarela)
- Biaya pengandaan dokumen lelang diperkenankan
- Dibukanya akses masyarakat dalam pelaksanaan pengadaan/tender
- Menghilangkan *Conflict of Interest* (Larangan pengawas, pimpro menjadi anggota panitia; larangan PNS menjadi penyedia)
- Mendorong diutamakannya penggunaan pascakualifikasi dibanding prakualifikasi
- Larangan menambah persyaratan kualifikasi di luar yang sudah ditentukan dalam Keppres (Ex : pembatasan wilayah, persyaratan

harus mempunyai KTA KADIN, dll)

- Panitia pengadaan diperlukan untuk pengadaan dengan nilai di atas Rp 50 juta, dan jumlah anggota panitia pengadaan minimal 3 orang atau berjumlah gasal.
- Memudahkan proses pra/pasca kualifikasi dengan membudayakan kualifikasi dengan tidak menyerahkan secara langsung dokumen yang banyak tetapi hanya dengan surat pernyataan
- Dimasukkannya pasal mengenai penerapan Pakta Integritas dalam Pengadaan Barang/Jasa pemerintah. Namun dalam Keppres ini penjelasan mengenai mekanisme penerapan Pakta Integritas belum dijelaskan secara detail<sup>53</sup>

Pemerintah Yudhoyono menyadari bahwa pengadaan barang dan jasa merupakan sektor yang paling rawan korupsi. Dalam Instruksi Presiden No.5 tahun 2005 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, terutama addendum keenam disebutkan untuk melaksanakan penerapan Keppres No. 80 tahun 2003. Pemerintah juga secara aktif melakukan perbaikan atau pembaruan dalam Keppres No. 80 tahun 2003. Sedikitnya, Keppres ini sudah mengalami 4 kali perubahan yang cukup signifikan.

Yang terakhir adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 70/2005 tentang perubahan ketiga Keppres No. 80/2003 yang ditujukan demi memperlancar pengadaan barang dan jasa dalam pembangunan rekonstruksi Aceh. Terakhir, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden No. 8 tahun 2006 tentang perubahan keempat

---

<sup>53</sup> Adanya kekeliruan dalam mengartikan Pakta Integritas, karena tidak ada penjelasan bagaimana pemerintah melakukan mekanisme tersebut. TI Indonesia sedang mendorong Kepres 80/2003 untuk menerapkan Pakta Integritas secara utuh berdasarkan persyaratan Pakta Integritas yang sudah dirumuskan

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik Pengalaman TI Indonesia

Keppres No. 80/2003. Perubahan keempat sebagian besar pasal-pasal nya semakin memperbesar peluang diakomodir nya penerapan Pakta Integritas dalam pengadaan barang dan jasa publik.

Menurut Kepala Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah BAPPENAS, Agus Rahardjo, penerapan Keputusan Presiden No. 80/2003 berkontribusi pada pembelanjaan negara yang lebih efisien. Penerapan tersebut juga telah membantu mengurangi jumlah penyelewengan dana dalam anggaran negara dan telah menurunkan harga barang cukup signifikan di beberapa propinsi dan kabupaten (sampai dengan 50% di tempat tertentu).<sup>54</sup> Lebih dari itu, sebuah fenomena menarik yang terjadi adalah banyak perusahaan yang tidak lagi bergabung dengan asosiasi bisnis. Sebelum pemerintah menerapkan Keputusan tersebut, asosiasi ini seringkali digunakan untuk melobi pegawai pemerintah agar dapat memenangkan proyek.

Namun demikian, sejumlah halangan masih ada. Pertama, Keppres tersebut tidak diimplementasikan secara komprehensif di propinsi dan kabupaten tertentu. Kedua, beberapa peraturan daerah tidak konsisten dengan keputusan ini. Oleh karena itu, seperti yang disimpulkan oleh Agus Rahardjo, pembelanjaan negara akan lebih adil jika Indonesia dapat menciptakan lingkungan persaingan yang adil. Dia merekomendasikan beberapa langkah: Mereformasi mekanisme informasi; membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat; penghilangan batasan wilayah operasi; dan Segmentasi pasar untuk badan usaha disederhanakan.

---

<sup>54</sup>Ibid

Mempromosikan persaingan sehat juga penting karena akan banyak perusahaan yang terlibat (dalam proses tender yang diikuti lebih dari 15 penawar). Juga, pengadaan barang melalui internet (*e-procurement*) sebaiknya diperkenalkan dan dipromosikan. Di Surabaya, *e-procurement* untuk kontrak kecil telah menghasilkan penghematan sampai 50% pada anggaran negara, dan sebesar 23% untuk kontrak besar. Namun mekanisme *e-procurement* di Surabaya bukanlah model yang ideal, karena ada proses manual yang harus dilewati .

## BAB 2 PERAN TI INDONESIA DALAM REFORMASI SISTEM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK

### 2.1 PEDOMAN: PAKTA INTEGRITAS

Sejak awal berdiri di Indonesia, TI Indonesia mencoba menawarkan konsep Pakta Integritas dalam berbagai kesempatan kepada pemerintah. Tentunya bukan hal mudah bagi TI Indonesia untuk mendorong konsep Pakta Integritas bisa diadopsi dalam regulasi pengadaan barang dan jasa publik. Pada tahapan awal, TI Indonesia merencanakan dua pilot project untuk mengimplementasikan konsep Pakta Integritas, yakni di Kabupaten Solok dan Komisi Pemilihan Umum. Namun sayangnya KPU menolak untuk menerapkan Pakta Integritas yang berujung pada terungkapnya korupsi di tubuh KPU.

Yang menarik, sebelum Keppres N0. 80 tahun 2003 tentang pengadaan barang dan jasa lahir, Kabupaten Solok telah lebih dahulu menandatangani Pakta Integritas. Dengan demikian Kabupaten Solok merupakan kabupaten pertama di Indonesia yang menerapkan Pakta Integritas. Kesuksesan Solok dilanjutkan dengan tawaran banyak pihak untuk menerapkan hal serupa di institusinya. Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Kamar Dagang dan Industri termasuk lembaga yang mencoba mengadopsi Pakta Integritas diinstitusinya.

Dari kesuksesan Kabupaten Solok, TI Indonesia mendapat banyak tawaran untuk memberi bantuan teknis pada banyak lembaga. Mulai dari reformasi birokrasi, pengawasan internal lembaga atau mengenai *island of integrity*.

### 2.2 ASSESMENT PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK

Dalam rangkaian proyek EU-Asia URB'S, TI Indonesia melakukan assesment di 5 kota, yakni Solok, Tanah Datar, Wonosobo, Tangerang dan Kota Baru. Hasil dari assesment tersebut mengindikasikan bahwa relatif ada kesamaan pandangan diantara pemerintah daerah untuk pencegahan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik. Bagaimanapun, perbedaan yang berarti dapat ditemukan di Kabupaten Solok karena otoritas pemerintah daerahnya telah menandatangani dan menerapkan Pakta integritas mulai dari Januari 2004.

Elemen-elemen yang terkait dalam pengadaan barang dan jasa antara lain:

- Eksekutif (Bupati/Sekda/Dinas PU)
- DPRD
- Kepolisian
- Sektor Swasta
- Media
- Masyarakat Sipil

Tabel dibawah ini memperlihatkan temuan evaluasi TI Indonesia, dikelompokkan sesuai dengan sektor berbeda yang terlibat dalam proses pengadaan barang dan jasa publik. Satu kesimpulan umum yang dapat ditarik adalah integrasi dari konsep Pakta Integritas kedalam Keputusan Presiden No. 80/2003 mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah membutuhkan langkah-langkah konkret selanjutnya agar dapat menerapkan Pakta Integritas secara praktis dan konsisten.

Tabel 2. Hasil Penilaian TI Indonesia terhadap Proses Pengadaan Barang Publik pada Lima Kabupaten dan Perkotaan, Menurut Sektornya

Sektor Eksekutif	
<b>Dinas Pekerjaan Umum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas Pekerjaan Umum adalah pemakai terbesar dana APBD dalam pengadaan barang dan jasa karena tugas-tugas yang berkaitan dengan konstruksi di daerahnya, dalam rangka penyediaan jasa fisik dan infrastruktur kepada masyarakat. Mekanisme PBJ diatur oleh Keppres No. 80/2003, yang dikenal secara luas di Indonesia sebagai Keppres khusus PBJ. Selain itu ada peraturan pemerintah lain yang dikenal sebagai UU Jasa Kontruksi.</li> <li>Beberapa pejabat pemerintah daerah memahami dua peraturan tersebut sebagai kerangka dasar dalam mekanisme PBJ. Akan tetapi peningkatan kapasitas masih dibutuhkan karena kurangnya pengetahuan teknis tentang pelaksanaan PBJ.</li> <li>Mengenai Pakta integritas, sebagian besar pejabat pemerintahan daerah yang di nilai memahami bahwa Pakta Integritas hanyalah sekedar surat formal yang kurang ikatan hukumnya. Mereka hanya memahami bahwa PI sudah dicapai ketika surat itu ditandatangani. Mereka tidak memahami bahwa PI melibatkan tahapan tertentu untuk diikuti dan memerlukan mekanisme pengawasan yang kuat. Tanpa itu Pakta Integritas tidak akan membawa dampak yang kuat dalam sistem PBJ untuk pencegahan korupsi menuju pada pemerintahan yang bersih.</li> </ul> <p>Disisi lain, Kabupaten Solok telah memahami dengan baik konsep PI dalam rangka perbaikan sistem PBJ untuk pencegahan korupsi. Namun mereka masih membutuhkan dukungan untuk peningkatan kapasitas dan keberlanjutan.</p>
<b>Sekretaris Daerah/Dalbang</b>	<p>Dalam kegiatan Sekda/Dalbang, mereka membelanjakan alat-alat kantor dimana mereka menggunakan APBD. Sebagian besar dari mereka telah memahami bahwa PBJ harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Keppres 80/2003 tentang PBJ. Dalam hal ini kantor sekda telah melakukan dua mekanisme pengadaan untuk PBJ yaitu untuk PBJ yang melibatkan dana dibawah 50 juta rupiah, pejabat yang bertanggungjawab pada PBJ dapat menunjuk secara langsung vendor tertentu untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan. Untuk transaksi yang melibatkan barang dan jasa yang bernilai 50 juta dan diatasnya, mereka harus menyelenggarakan mekanisme tender terbuka.</p>
<b>Bupati/Wakil Bupati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seluruh Bupati dan Wakil Bupati di empat daerah telah memahami bahwa Proses PBJ haruslah berdasar pada Keppres 80/2003 dan UU Jasa Kontruksi.</li> <li>Tapi ada perhatian dari Bupati dan wakilnya untuk melindungi kepentingan kalangan bisnis lokal karena kecilnya skala bisnis lokal dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan dari kota besar.</li> <li>Oleh karena itu, sebagian besar Bupati, seperti di Solok membuat kebijakan tertentu untuk melindungi vendor lokal.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Tapi ada perhatian dari Bupati dan wakilnya untuk melindungi kepentingan kalangan bisnis lokal karena kecilnya skala bisnis lokal dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan dari kota besar.</li> <li>Oleh karena itu, sebagian besar Bupati, seperti di Solok membuat kebijakan tertentu untuk melindungi vendor lokal. Contohnya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Solok No.4 tahun 2002 tentang kontribusi vendor kota lain untuk melindungi vendor lokal. Pada lapisan yang sama, Kabupaten Wonosobo memiliki kebijakan tak tertulis untuk melindungi vendor lokal dari pesaing besar yang datang dari kota-kota besar lain</li> </ul> <p>Solok merupakan satu-satunya kabupaten yang secara serius mengambil tindakan pencegahan korupsi di sektor pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan Sistem Pakta Integritas dalam sistem pengadaan barang dan jasa di daerah mereka. Dalam perspektif ini, Solok telah melengkapi peraturan daerah tentang Penerapan Pakta Integritas dengan SK Bupati 456/BUP- 2003, peraturan khusus tentang Mekanisme Penanganan Komplain dengan SK Bupati 245/Bup-2004. Hal ini banyak memberikan peluang bagi masyarakat luas untuk memberikan umpan balik kepada pemerintah daerah.</p>
<p><b>Sektor Legislatif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sebagian besar anggota DPRD yang menjadi mitra kami secara aktif terlibat dalam penyusunan anggaran dan pengawasan pelaksanaan anggaran proyek. Tetapi mereka tidak memiliki pengetahuan tentang sistem pengadaan barang dan jasa umum. Yang membedakan anggota DPRD Solok dengan daerah lain adalah mereka didukung dengan penerapan pakta integritas di daerah ini.</li> <li>Sebagai pengawas eksekutif daerah, sebagian besar anggota DPRD mengusulkan penambahan beberapa klausul untuk sistem pengadaan barang dan jasa terutama tentang sistem "HargaTerendah" yang menurunkan harga lebih dari 10% akan mempengaruhi kualitas proyek.</li> </ul> <p>Tentang kapabilitas pejabat eksekutif daerah, sebagian besar anggota DPRD di kabupaten yang kami pantau mengusulkan peningkatan "capacity building" karena latar belakang pendidikan mereka. Konsultasi reguler di antara stake holder juga perlu ditingkatkan untuk menciptakan pemahaman-pemahaman yang lebih baik tentang tujuan-tujuan proyek.</p>
<p><b>Sektor Polisi dan Kehakiman</b></p> <p>Lembaga yudikatif menyadari bahwa praktik-praktik pengadaan barang dan jasa yang buruk dapat membuka peluang tindakan korupsi, tetapi mereka kurang dilengkapi dengan pengetahuan yang memadai tentang pengadaan barang dan prosedurnya. Kasus khusus ditemukan di Kabupaten Wonosobo di mana divisi baru tentang korupsi didirikan tahun ini. Mereka berharap dapat mempelajari lebih jauh tentang isu-isu pengadaan barang dan jasa. Walau data dan bukti yang memadai sudah dikumpulkan, <i>capacity building</i> yang berkaitan dengan undang-undang dan peraturan tentang anti korupsi tetap diperlukan.</p>

Sektor Bisnis/Kamar Dagang Nasional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai penyedia dan vendor jasa yang baik, Asosiasi Bisnis dan Kalangan Bisnis Lokal memahami bahwa mereka harus menaati sistem pengadaan barang dan jasa berdasarkan Keppres 80/2003 dan UU Jasa Konstruksi.</li> <li>• Akan tetapi, kalangan bisnis dan asosiasi bisnis harus toleran dengan praktik "tender kolektif" karena pada kenyataannya jumlah vendor di sangat berlebih sehingga dapat menciptakan banjirnya suplai jasa.</li> <li>• Kalangan bisnis dan asosiasi bisnis menyadari Pakta Integritas sebagai alat untuk mencegah korupsi di sektor pengadaan barang dan jasa publik. Tetapi pemahaman mereka terbatas hanya terbatas bahwa Pakta Integritas adalah sekedar surat yang menunjukkan janji mereka untuk menghindari tindakan tindakan korup. Mereka belum menyadari bahwa Pakta Integritas adalah sebuah komitmen komprehensif yang melibatkan sanksi hukum dan formal legal tentang mekanisme pengawasan.</li> </ul> <p>Yang menjadi perhatian kalangan bisnis dan asosiasi bisnis adalah kehadiran perusahaan dari kota besar mengancam posisi mereka sebagai pesaing. Untuk mencegah perusahaan dari kota besar masuk dalam tender-tender di kabupaten, mereka mengusulkan peraturan yang tegas dalam kebijakan pemerintah daerah. Mereka juga memiliki perhatian tentang isu-isu kapasitas sumber daya manusia karena mereka menyadari kenyataan bahwa mereka memiliki latar belakang pengetahuan yang minim, terutama tentang teknik engineering (baik tentang engineering konstruksi sipil dan arsitektur).</p>
Media
<p>Pers menyadari bahwa pengadaan barang dan jasa adalah sektor yang rawan terhadap resiko korupsi. Dalam hal ini, pers daerah sering mengungkap dan mempublikasikan isu-isu penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa. Di kabupaten Solok, sebagian besar masyarakat menyadari bahwa masalah pengadaan barang dan jasa dapat mengakibatkan dampak yang menyedihkan seperti ambruknya jembatan Kapalo Banda, bocornya suplai air, dan tak terselesaikannya proyek Lolo Nagari.</p> <p>Kabupaten Solok memberikan contoh yang baik di mana Bupati nya pernah merespon positif untuk memecahkan masalah pengadaan barang dan jasa dengan memberikan tindakan serius terhadap penyimpangan yang ada. Pers lokal juga memberikan kontribusi positif dalam memberikan tekanan kepada pihak-pihak terkait.</p>
Masyarakat Sipil
<p>Beberapa LSM belum memiliki pemahaman yang memadai mengenai kompleksitas isu pengadaan barang dan jasa, tetapi masyarakat Solok telah memiliki perhatian yang besar terhadap masalah ini dan sudah mengikuti serangkaian pelatihan pengawasan pengadaan barang dan jasa. Dalam hal ini, masyarakat Solok mendirikan LSM, yang bernama (Aliansi Pendukung Pakta Integritas=APPI). APPI bekerja sama dengan beberapa tokoh masyarakat telah melakukan beberapa pengawasan proyek. Masukan dan kritik mereka telah diterima Bupati dan telah ada perbaikan dalam pelaksanaan proyek tersebut.</p> <p>Masyarakat Solok, terutama APPI menyadari bahwa partisipasi mereka sangat bermanfaat. Tapi karena kurangnya pengetahuan tentang latar belakang teknik konstruksi, mereka menyadari bahwa partisipasi mereka belum cukup memadai. Mereka masih membutuhkan bantuan untuk meningkatkan kapasitas dengan pelatihan dan pengembangan jaringan dengan tokoh masyarakat.</p>

### 2.3 PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS DI KABUPATEN SOLOK, SUMATERA BARAT

#### 2.3.1 LATAR BELAKANG



Penandatanganan Pakta Integritas oleh bapak Bupati Solok, Gamawan Fauzi, 10 November 2003

Dengan fasilitasi oleh TI Indonesia, Bupati Solok, Gamawan Fauzi berpartisipasi dalam Konferensi Anti-Korupsi Internasional (IACC) di Korea pada pertengahan tahun 2003. Setelah acara ini, Gamawan menyatakan minatnya untuk mempromosikan dan menerapkan praktik tata kelola pemerintahan yang baik di wilayahnya, termasuk reformasi birokratis di tingkat lokal. Setelah beberapa persiapan teknis, dan juga serangkaian diskusi dan lokakarya, Kabupaten Solok terdorong untuk menjalani reformasi birokrasi, khususnya secara administratif melalui penerapan Pakta Integritas di Kabupaten Solok. Pada 10 November 2003, semua instansi terkait dan pegawai lokal dari Kabupaten Solok menandatangani sebuah Pakta Integritas. Ini dijelaskan lebih lanjut berikut.

### 2.3.2 MENCIPTAKAN LINGKUNGAN YANG BAIK DALAM PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS

Kegiatan awal yang berhubungan dengan penerapan Pakta Integritas di Solok:

- Lokakarya untuk Pengenalan Pakta Integritas dan Perencanaan Strategis (Solok, 21-24 Juli 2003);
- Pelatihan Pakta Integritas (5-7 September, 2003) dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik bagi Pegawai Negeri, Asosiasi Bisnis dan perwakilan LSM;
- Pembuatan dan Finalisasi Naskah Pakta Integritas (September Oktober 2003);
- Penandatanganan Pakta Integritas oleh Bupati dan seluruh pejabat setempat (10 November 2003), dan diikuti oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum.



Bagi semua instansi publik di kabupaten ini beserta seluruh pegawainya, penandatanganan PI pada bulan November tersebut

pengikat komitmen mereka sebagaimana dijelaskan dalam dokumen PI untuk semua proses pengadaan barang. Diharapkan bahwa Pakta ini akan mendorong pegawai pemerintah lainnya untuk menandatangani sebuah PI. Para peserta tender secara individual menandatangani PI persyaratan mengikuti proses tender (dijelaskan dalam Tabel 2).

Menyadari adanya kebutuhan untuk melakukan reformasi administratif, Bupati Gamawan Fuazi memulainya dengan mereformasi sistem administratif Kabupaten melalui beberapa regulasi:

1. Seruan Bupati No. 180/304/Huk – 2003, tentang Pemahaman kembali Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) aparat pemda untuk senantiasa mencegah terjadinya KKN,
2. SK Bupati No. 456/BUP – 2003, tentang Pelaksanaan Pakta Integritas sejak tanggal 1 Januari 2004,
3. Pembuatan stiker Anti Suap di seluruh lingkungan pemda Solok pada bulan Januari 2004.
4. SK Bupati No. 29 / BUP – 2004, tentang Dana Tunjangan Daerah bagi Bupati, Wakil Bupati, PNS dan PTT di lingkungan Kabupaten Solok yang berasal dari pengumpulan pendapatan resmi daerah termasuk dari sumbangan pihak ketiga yang dijadikan satu kemudian dibagikan sebagai tunjangan daerah,
5. SK Bupati No. 32/Bup – 2004, tentang Prosedur Pelayanan Pencairan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) melalui Loker Satu Pintu pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Solok. SK ini menegaskan penggunaan Rekening Giro dalam semua transaksi yang menggunakan uang negara untuk meminimalkan peluang KKN.

## Peran TI Indonesia

6. SK Bupati No. 244/BUP – 2004, tentang Penunjukan Inforkom sebagai Lembaga yang menyediakan Dokumen Publik dan Informasi dalam rangka Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah,
7. SK Bupati No. 245/Bup – 2004, tentang Penunjukan Lembaga Pengelola dan Mekanisme Pengelolaan Surat Pengaduan Masyarakat melalui Kotak Pos 2004,
8. SK Bupati No. 246/Bup – 2004, tentang Penunjukan Unit Pemantau dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik terkait dengan pelaksanaan PI di Kabupaten Solok,
9. Surat Edaran No. 100/667/TP – 2004, yang mengharuskan seluruh pelaku usaha untuk melengkapi dokumen Pakta Integritas di atas kertas segel atau bermeterai cukup, sebagai syarat jika akan mengikuti tender, Voor Financeering maupun Penunjukan Langsung proyek – proyek di lingkungan pemda kabupaten Solok.

Tabel berikut memberikan ringkasan gambaran utama penerapan Pakta Integritas yang dikembangkan TI Indonesia di Kabupaten Solok.<sup>55</sup>

Tabel 3. Fitur utama dari Pakta Integritas yang digunakan di Kabupaten Solok

Regulasi PI	Implementasi PI
Komitmen dari pemimpin politik dan pejabat pemerintah untuk tidak menerima suap atau hadiah dalam bentuk apapun	Dinyatakan melalui komitmen bersama dengan menandatangani PI.
Komitmen dari partisipan/kontraktor tender untuk tidak menerima suap atau hadiah dalam bentuk apapun.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disusun dalam Keputusan Presiden No. 80/2003.</li> <li>• Diperkuat oleh Keputusan Bupati No. 456/BUP/2003.</li> <li>• Implementasi Pakta Integritas sejak 1 Januari 2004.</li> <li>• Keputusan Bupati No. 100/667/TP/2004: Semua penyedia barang harus menambahkan ke dalam dokumen penawaran mereka salinan PI yang telah ditandatangani sewaktu penawaran.</li> </ul>
Komitmen dari eksekutif pada instansi publik independen dan kontraktor terhadap partisipasi masyarakat.	Bagi instansi publik: komitmen bersama ketika menandatangani PI pada 10 November 2003. Bagi kontraktor: Ketika pemenang kontrak diputuskan, pemenang tersebut diwajibkan untuk menandatangani kembali PI.
Komitmen dari eksekutif pada instansi publik independen menuju pengawasan yang independen.	APPI, kelompok sosial masyarakat dan masyarakat Solok memperoleh status pengawasan independen.
Komitmen untuk transparansi dan akuntabilitas.	Ditetapkan dalam Regulasi Lokasi untuk Transparansi dan Partisipasi, No 5 / 2004—mengikat institusi publik yang telah menandatangani PI.
PI berisi persetujuan untuk mengurangi kerahasiaan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasi rinci mengenai proses konstruksi dan dalam proyek dirahasiakan sampai pemenang kontrak diputuskan.</li> <li>• Jumlah harga yang diestimasi oleh pemberi kontrak tidak dirahasiakan.</li> </ul>
PI berisi persetujuan akan sanksi, sistem insentif dan disinsentif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanksi bagi pegawai pemerintah berdasar pada PP 30.</li> <li>• Sanksi bagi kontraktor termasuk penghapusan sebagai kontraktor tidak layak.</li> </ul>

<sup>55</sup> Sudah dijelaskan pada awal, dimana tidak ada pola atau panduan khusus dalam penerapan PI. Dalam penerapan di pemerintahan daerah, harus disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi yang tetap mengacu pada prinsip dasar PI. Lihat contoh konsep yang dikembangkan TI Indonesia di Kabupaten Solok

### 2.3.3 PEMANTAUAN INDEPENDEN DALAM PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS

Masyarakat sebagai penerima hasil pembangunan daerah, memiliki peran penting terhadap Penerapan PI, demi kualitas proyek yang dihasilkan. Untuk menjaga kualitas pembangunan, warga Kabupaten Solok bersepakat membentuk Aliansi Pendorong Pakta Integritas (APPI). APPI telah melakukan beberapa kali dengar pendapat (*hearing*) dengan pemkab dan DPRD, untuk meminta agar setiap tender PBJ harus dilaksanakan secara terbuka dan siap untuk diawasi oleh masyarakat. Dengan segala keterbatasannya, APPI berhasil mengangkat beberapa proyek bermasalah hasil tender PBJ TA 2004 di Kabupaten Solok. Seperti yang disebutkan dalam Tabel 2 diatas



Kasus Proyek Kapalo Bando

APPI mengadakan *public hearing* dengan pemkab dan DPRD untuk memberi masukan dalam pengadaan barang dan jasa publik yang transparan dan pemantauan partisipatif berbasis masyarakat. Kini APPI telah berhasil memantau berbagai proyek di Kabupaten Solok, seperti memberikan kontribusi berupa identifikasi proyek bermasalah. Tahun lalu, Dari pengawasan yang dilakukan APPI, tiga kasus yang berhasil diangkat adalah pembangunan gedung Convention Hall di

Alahan Panjang, proyek pembangunan saluran air pipa PVC di Muaro Paneh dan proyek jembatan di Kapalo Banda. Dari tiga kasus proyek tersebut, hanya kasus pipa PVC yang telah ditindaklanjuti sampai di tingkat Pengadilan Negeri. Sedangkan yang lain, masih menggantung, belum ada kejelasan.

Langkah penting pendirian lembaga pemantauan Independen oleh TI Indonesia, sebagai berikut:

- Meningkatkan kapasitas masyarakat setempat mengenai penerapan Pakta Integritas dan mekanisme pengaduan perlindungan saksi, contohnya, mekalui pertemuan publik di setiap kecamatan dan kampanye publik menggunakan media massa;
- Pengaruh dari tokoh adat atau agama untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik;
- Memperkuat pemantauan berbasis masyarakat dengan beberapa pelatihan praktik pemantauan dan penggunaan panduan pemantauan yang sederhana;
- Pertemuan publik rutin mengenai pelaksanaan PI; dan
- Mempromosikan penerapan instrumen hukum partisipasi publik dalam pemantauan pengadaan barang dan jasa publik.

Berangkat dari pengalaman di Kabupaten Solok, TI Indonesia kemudian mencoba menerapkan hal serupa dalam pemantauan rekonstruksi Aceh. TI Indonesia sedang mengembangkan kartu pengaduan masyarakat -"Citizen Report Card"- sebagai alat pemantauan. Meskipun hasil dari penerapannya belum banyak memberi masukan dalam proses pembuatan kebijakan, upaya ini sangat terkait dengan keinginan lembaga publik, donor dan organisasi kemanusiaan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pemantauan proses rekonstruksi. LSM Lokal, mitra kerja TI Indonesia, telah melakukan investigasi berbasis

pengaduan tentang indikasi korupsi yang diterima dari masyarakat. Hasil investigasi ini digunakan sebagai bahan advokasi untuk perubahan kebijakan publik dengan mengadakan konsultasi publik di tingkat kecamatan. Seluruh *stakeholder* diundang untuk menghadiri konsultasi publik ini. Forum konsultasi ini juga digunakan sebagai media penyadaran pejabat publik, lembaga donor dan organisasi kemanusiaan untuk mengakui peran masyarakat dalam melakukan pemantau dan mendengarkan pengaduan secara langsung.

#### 2.3.4. PENGADAAN BARANG DI KABUPATEN SOLOK SEBELUM DAN SESUDAH PENERAPAN PAKTA INTEGRITAS

Dari hasil penilaian (*assessment*)<sup>56</sup> penerapan PI Kabupaten Solok pada akhir tahun 2004 yang lalu oleh TI Indonesia, dibandingkan periode waktu sebelumnya, persaingan usaha untuk memperoleh proyek di Kabupaten Solok berjalan secara lebih fair. Sebelumnya persaingan usaha sangat tidak sehat. Tender arisan (diatur) sering terjadi. Asalkan rela menyisihkan uang pelicin, setiap perusahaan dapat memperoleh proyek dengan mudah. Kontraktor setempat juga merasa aman karena Kabupaten Solok memiliki Perda No. 4 tahun 2002 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi, yang mensyaratkan perusahaan dari luar daerah harus membayar sejumlah dana retribusi, jika akan mengikuti tender proyek di wilayah Solok. Sehingga hampir semua proyek di lingkungan pemkab Solok dikerjakan sendiri oleh “putra daerah”.

Sejak berlakunya Keppres No. 80/2003, dimana dalam Pasal 3 poin e yang berbunyi : “proses PBJ harus adil/tidak boleh diskriminatif .... tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun.” Bupati Solok juga telah menarik pemberlakuan Perda No. 4 tahun 2002 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi.

Rantai birokrasi dalam penyelesaian administrasi dokumen lelang juga menjadi lebih pendek, hanya membutuhkan 3 kali tanda tangan saja. Sebelumnya, paling tidak membutuhkan 13 kali proses tanda tangan. Proses pencairan dana proyek hanya membutuhkan waktu 1 hari dan transaksi keuangan lebih aman, karena melalui rekening antar Bank. Sebelumnya pencairan dana proyek berliku – liku dan tidak efisien. Administrasi surat menyurat proyek juga semakin rapi. Setiap surat yang masuk cepat mendapatkan jawaban, karena sebelumnya, hampir setiap surat yang masuk, tidak segera mendapat jawaban, bahkan sering tidak jelas di mana surat disimpan dan diarsipkan.

Permintaan di luar ketentuan biaya resmi (dana taktis) seperti uang rokok oleh oknum aparat pemkab, anggota dewan, kepolisian dan sebagainya sudah banyak berkurang. Bahkan para kontraktor dengan tegas berani menolak permintaan tersebut. Padahal sebelum PI diterapkan permintaan dana taktis sering terjadi, dan selalu dipenuhi demi mendapatkan proyek berikutnya. Persaingan usaha terjadi secara lebih fair. Semua proyek dengan nilai diatas 50 juta dilakukan melalui tender terbuka. Sehingga berbagai penyimpangan pekerjaan proyek yang sering terjadi dimasa lalu juga telah jauh berkurang.

Pada awalnya laporan pelaksanaan proyek sebetulnya selalu dibuat oleh kontraktor, namun selalu ditolak, karena dinilai salah oleh pengawas. Tetapi jika laporan disertai dengan dana pelicin, laporan selalu benar dan diterima oleh pengawas. Akhirnya para kontraktor lebih senang memberikan sejumlah dana (pelicin) kepada pengawas untuk membuatkan laporan proyek, sehingga dana proyek termin berikutnya lebih cepat cair meskipun pekerjaan sesungguhnya belum selesai. Bahkan ada pula, laporan pengawas dikerjakan dari belakang meja.

Saat ini aktivitas pengawasan sesungguhnya masih lemah, tetapi “pemerasan” telah jauh berkurang, praktek KKN juga jauh berkurang. Laporan dikerjakan sendiri oleh kontraktor, pengawas hanya

## Peran TI Indonesia

mencocokkan dengan kondisi lapangan, jika sesuai, pengawas menandatangani laporan tersebut, sebaliknya jika tidak sesuai dengan keadaan lapangan, laporan tidak ditandatangani sehingga dana tidak mudah cair. Pekerjaan dilakukan dengan benar, kualitas pelaksanaan proyek makin meningkat, karena kualitas pengawasan proyek makin baik. Harga akhir rata – rata dari proyek saat ini 80 % dari Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang dibuat oleh Pimpinan Kegiatan (Pimkeg, dulu Pimpro), tidak berubah antara sebelum dan sesudah penerapan PI.

Meskipun banyak kemajuan yang telah dicapai oleh Pemkab Solok dalam Proses PBJ, warga masyarakat Kabupaten Solok sangat menyayangkan masih adanya sebagian kecil aparat Pemkab yang belum siap menerima diterapkannya PI Kabupaten Solok dengan konsisten. Indikasinya masih ada oknum staf Pemkab yang tidak bersedia memberikan seluruh data dan informasi yang sesungguhnya merupakan dokumen publik. Mereka masih menganggap dokumen tersebut merupakan dokumen rahasia, bukan diperuntukkan kepada masyarakat umum. Namun demikian sebagai usaha pembaharuan dan memerangi praktek KKN, upaya Kabupaten Solok patut dihargai dan dijaga keberlangsungannya.

Hasil penerapan Pakta Integritas selama setahun di Kabupaten Solok ditunjukkan pada Tabel 4. Hasil tersebut berdasarkan informasi yang berhasil dikumpulkan oleh TI Indonesia dari wawancara lapangan dengan sejumlah peserta tender dan pejabat pemerintah.

Tabel 4. Hasil Implementasi Pakta Integritas Selama setahun di Kabupaten Solok

No.Aspek	Sebelum PI	Setelah PI
1. Rantai birokrasi dalam penyelesaian dokumen lelang	Dibutuhkan 13 kali proses tandatangan untuk menyelesaikan dokumen lelang	Dokumen lelang dapat diselesaikan dengan hanya 3 kali tanda tangan
2. Proses pencairan keuangan untuk dana proyek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak efisien dan akuntabilitasnya rendah</li> <li>• Bagian keuangan pemda menyerahkan cek kepada bendahara kontraktor</li> <li>• Bendahara kontraktor mencairkan sendiri dana tersebut ke Bank yang ditunjuk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses pencairan keuangan untuk pembiayaan proyek hanya membutuhkan waktu 1 hari</li> <li>• Transaksi keuangan lebih aman, karena melalui rekening antar Bank</li> </ul>
3. Administrasi surat menyurat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respon surat –menyurat yang terkait dengan pelaksanaan lelang berjalan lambat dan tidak jelas administrasi surat menyurat tidak rapi dan agak kacau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respon surat – menyurat yang terkait dengan pelaksanaan lelang berjalan lebih cepat</li> <li>• Adminstrasi pemda makin rapi</li> </ul>
4. Permintaan uang rokok (pengeluaran dana taktis diluar biaya resmi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selalu ada permintaan dana tak terduga (dana taktis) oleh oknum aparat pemda, anggota dewan, kepolisian dll</li> <li>• Permintaan dana taktis terjadi beberapa kali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masih ada saja yang meminta meskipun tidak vulgar</li> <li>• Permintaan dengan mudah dapat ditolak oleh kontraktor karena adanya pakta Integritas</li> </ul>
5. Laporan pelaksanaan pekerjaan proyek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan pekerjaan pada awalnya selalu dibuat oleh kontraktor, tetapi selalu ditolak dan salah menurut pengawas</li> <li>• Namun jika laporan disertai pemberian dana taktis (uang pelicin), selalu diterima oleh pengawas</li> <li>• Akhirnya kontraktor lebih memilih memberika sejumlah dana (pelicin) kepada pengawas, laporan dibuat oleh pengawas. Sehingga dana proyek untuk termin berikutnya lebih cepat cair</li> <li>• Bahkan ada pula, laporan pengawas dikerjakan dari belakang meja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekarang langsung dikerjakan oleh kontraktor</li> <li>• Pengawas hanya mencocokkan dengan kondisi lapangan, jika sesuai, pengawas menandatangani laporan tersebut</li> </ul>

Peran TI Indonesia

6. Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivitas pengawasan lemah</li> <li>• Dana pelaksanaan proyek lebih cepat cair, meskipun pekerjaan belum selesai</li> <li>• Praktek KKN cukup kuat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivitas pengawasan sesungguhnya masih lemah, tetapi "pemerasan" telah jauh berkurang.</li> <li>• Dana tidak mudah cair, apalagi jika pekerjaan tidak berjalan dengan baik</li> <li>• Praktek KKN sangat jauh berkurang, tetapi peluang dan kemungkinan KKN masih ada</li> </ul>
7. Kondisi perusahaan dan persaingan usaha. (Keppres No. 80/2003 → mengatur persaingan bebas dan terbuka antara pelaku usaha)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perusahaan kecil di daerah tetap hidup</li> <li>• Asalkan memberikan uang sogok, pasti dapat pekerjaan</li> <li>• Banyak individu yang menjadi direktur perusahaan tersebut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perusahaan kecil sulit memperoleh proyek karena kalah bersaing dengan perusahaan besar</li> <li>• Cepat atau lambat, akan banyak perusahaan kecil yang gulung tikar</li> <li>• Uang sogok tidak dapat dikeluarkan secara sembarangan</li> <li>• Para direktur berubah menjadi pelaksana perusahaan besar yang membuka cabang di daerah</li> </ul>
8. Kasus penyimpangan pelaksanaan pekerjaan proyek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyimpangan pekerjaan proyek sering terjadi</li> <li>• Tender sarat dengan KKN</li> <li>• Banyak tender arisan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyimpangan menurun dan jarang ditemukan</li> <li>• Tender arisan berkurang</li> <li>• Semua proyek dengan nilai diatas 100 juta (melalui tender terbuka)</li> </ul>

## BAB 3 PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI

### 3.1. PROSES PEMBELAJARAN

- Kesadaran masyarakat akan pentingnya sistem pengadaan barang dan jasa publik yang lebih baik. Dengan upaya keras dari masyarakat sipil dan liputan media secara luas, kasus-kasus korupsi telah banyak yang terungkap. Contohnya, kasus korupsi pengadaan helikopter, Gubernur Aceh, Abdullah Puteh akhirnya dihukum penjara. Kasus ini memberi gambaran korupsi di Indonesia: Pertama, korupsi dilakukan secara lebih sistematis oleh birokrasi atau individu yang berkuasa, kedua, saat ini upaya Pemerintah untuk melindungi pejabat publik yang terlibat korupsi lebih sedikit.
- Upaya keras masyarakat sipil dan liputan media juga berujung pengungkapan skandal korupsi KPU, meski lembaga ini berhasil mengadakan pemilihan umum demokratis di Indonesia. Kasus ini menunjukkan bahwa meski potensi korupsi dapat diperkecil dengan adanya Keppres No. 80/2003 tentang pengadaan barang dan jasa publik, bentuk korupsi yang lebih sistematis lainnya dapat dilakukan oleh para koruptor, seperti hadiah pernikahan, "pengaturan" tender atau penunjukan langsung, dan pembayaran ilegal lainnya. Panitia tender yang keliru membuat keputusan, lebih sering disebabkan kurangnya pengetahuan dan pengalaman proses pengadaan barang dan jasa publik. Selain tidak mengetahui pemahaman tentang gratifikasi dan larangan penerimaan hadiah, meski sudah diatur dalam undang-undang mengenai hal tersebut.

#### Pembelajaran dan Rekomendasi

- Terdapat peningkatan upaya pemberantasan korupsi melalui agenda reformasi Pemerintah Indonesia, dan juga tekanan dari Dana Moneter Internasional (IMF). Hal tersebut dibuktikan dengan diterapkannya aturan mengenai pengadaan barang dan jasa publik seperti Keppres No. 80/2003, yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.
- Dibawah Undang-undang No.20/2001, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 30/2002, baik penerima (pejabat pemerintah) maupun pemberi suap dipastikan melanggar hukum anti-korupsi. Tampaknya telah terjadi perubahan dalam mendefinisikan pelaku korupsi. Sebelumnya pelaku korupsi hanya diidentifikasi dilakukan oleh birokrat. Kini, undang-undang pemberantasan korupsi Indonesia menyebutkan bahwa pihak-pihak yang terlibat suap termasuk pelanggar hukum pidana korupsi. Hal tersebut sudah dibuktikan dengan ditahannya sejumlah pelaku bisnis yang terlibat penyuaan oleh KPK.
- KPK seharusnya melakukan pengungkapan kasus korupsi di BUMN, dan pengusutan harta kekayaan milik pejabat (yang seharusnya melaporkan secara berkala pada KPK). Saat ini, pembuktian terbalik atas gaya hidup dan kepemilikan harta kekayaan belum dapat digunakan sebagai dasar investigasi, sebelum dibuktikan bahwa harta kekayaan tersebut diperoleh dari tindak korupsi. Hal ini tentu menjadi hambatan pemberantasan korupsi.
- Kasus pemerasan yang melibatkan pengacara, hakim, dan pihak kepolisian menandakan lemahnya penegakan hukum dan mengurangi keberhasilan pemberantasan korupsi. Kasus korupsi

138



seringkali mengungkapkan dua faktor yang memfasilitasi: Kondisi dan kesempatan yang menjadi titik masuk korupsi, sementara pengawasan internal dan eksternal yang lemah memberi kesempatan korupsi lebih lanjut.

- Dalam instansi militer, biasanya tidak ada keterbukaan dalam proses pengadaan barang dan jasa, dan akses masyarakat terhadap informasi tersebut sangat terbatas. Sehingga proses pengadaan barang dan jasa dalam instansi militer sering terlihat tidak fair, tidak akuntabel dan tidak transparan.
- Persepsi mengenai keuntungan dari korupsi telah berubah, korupsi kini dipandang hanya memberi sedikit manfaat dengan resiko yang sangat tinggi.
- Masih banyak pejabat pemerintah yang belum bersedia melakukan pendekatan Pakta Integritas. Pakta Integritas, sebagai alat untuk mencegah korupsi ditolak oleh pejabat pemerintah, misalnya yang diangkat menjadi panitia tender.
- Memperbaiki birokrasi, terutama dalam kepanitiaan tender, dapat mendorong terjadinya efisiensi anggaran daerah, reformasi pencairan dana proyek dan untuk mengembangkan kebijakan pelayanan "Satu Pintu".

#### 3.2. REKOMENDASI

Banyaknya kasus yang menunjukkan masalah pengadaan barang dan jasa harus ditangani dengan baik melalui pendekatan TAP, Transparansi,

139



## Pembelajaran dan Rekomendasi

Akuntabilitas dan Partisipatif. Contoh penerapan PI di Kabupaten Solok patut dijaga keberlangsungannya serta dikembangkan kearah yang lebih baik. Untuk itu perlu penyegaran terus menerus, baik bagi pemda, kesabaran warga dalam memonitor serta komitmen kalangan dunia usaha amat diperlukan. Untuk itu perlu disiapkan strategi penyegaran, baik ditingkat pimpinan maupun staf bawahan serta masyarakat serta kalangan dunia usaha di Kabupaten Solok.

Model-model ini berpeluang dikembangkan lebih lanjut di tingkat yang lebih luas, di Privinsi Sumbar misalnya. Lembaga penegak hukum juga harus mendapat informasi yang cukup dengan adanya penerapan Pakta Integritas, akan sangat membantu dalam upaya pencegahan korupsi.

Komitmen pemberantasan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa harus terus ditingkatkan melalui partisipasi masyarakat, sehingga tidak ada lagi diskriminasi hukum bagi pejabat publik yang melakukan kejahatan. Disisi lain, perlu ada upaya yang serius dalam upaya meningkatkan status hukum pengadaan barang dan jasa dari setingkat keputusan presiden menjadi undang-undang dan berlaku di seluruh wilayah publik, termasuk aparat penegak hukum.

### Referensi

Budihardjo: Presentasi "Seminar Penerapan Pakta Integritas untuk mencegah Korupsi dalam Pengadaan Barang Publik; Hotel Mahakam; Jakarta, Indonesia; 25 August, 2004.

Gamawan Fauzi: Presentasi pada "International Seminar on Asian Good Practice to Fight Corruption"; December 16-17, 2003; Jakarta, Indonesia; Diterbitkan dalam "Manuscript Book of Integrity Pact Implementation in Regency of Solok"; TI Indonesia, Indonesian Procurement Watch and GTZ Support for Good Governance; Jakarta, Indonesia; 2003.

## LAMPIRAN 1

**Situasi Pengadaan Barang & Jasa (PBJ)**

- Pengadaan barang dan jasa (PBJ) merupakan belanja negara yang anggarannya cukup besar (30% dari APBN, 10% dari PDB)
- Pengadaan barang dan jasa (PBJ), terutama konstruksi merupakan sektor yang paling tinggi suapnya (Indeks Pembayaran Suap TI, 2002)

**Permasalahan Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia**

- Mark-Up-Harga (lebih tinggi di harga pasar)
- Kwalitas ganda, fiktif atau kosong
- Kualitas Hasil Rendah padahal Harga Mahal
- Proses dan Kriteria Tender "ditur"
- Tidak Transparan dan Tidak Akuntabel
- Etika pegawai rendah; banyak suap & leboconan

**Situasi Pengadaan Barang & Jasa dan Penerapan Pakta Integritas di Indonesia**

Transparency International Indonesia

**Indeks Pembayaran Suap 2002, Lima sektor tertinggi suapnya**

- Pekerjaan Umum • 46%
- Angkutan bersenjata dan pertambangan • 38%
- Minyak dan gas • 21%
- Perbankan dan keuangan • 15%
- Real estat dan properti • 11%

### Apakah Pakta Integritas (PI) itu ?

- Pakta Integritas (PI) adalah Janji Integritas untuk mewujudkan transaksi bisnis yang fair diantara pelaku usaha dalam tender proyek pemerintah
- Penerapan PI dapat menjaga kredibilitas pemerintah dan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada proses pengadaan barang/jasa
- "Tool" ini dikembangkan oleh Transparency International sejak tahun 1990-an

### Dasar Hukum Pakta Integritas

- UU Anti Korupsi (UU No. 20/2001)
- UU no 30 / 2002 (KPK)
- Tap MPR VIII/2001
- Keppres no 80 / 2003

Solusi dari TI Indonesia :

### Penerapan Pakta Integritas (PI) dalam Sistem PBJ

### Latar Belakang PI

- Umumnya, diterapkan dalam PBJ yang melibatkan negara dan pihak swasta
- Tujuan PI : memungkinkan peserta lelang/kontraktor melaksanakan kontrak pengadaan yang bebas suap dan membantu pemerintah mengurangi *high cost economy*.
- PI menimbulkan hak dan kewajiban, tanpa mengubah hukum setempat.

### Perkembangan PI di berbagai Negara

- PI diterapkan di berbagai negara dan organisasi internasional, seperti WorldBank, ADB, IFC, UNDP, International Chamber of Commerce;
- Di Argentina, PI diterapkan diantara Pemda Mendoza dengan beberapa perusahaan;
- Di Ekuador, para pelaku Bisnis menerapkan *corporate no-bribery commitments* untuk *Refinery Rehabilitation Project*

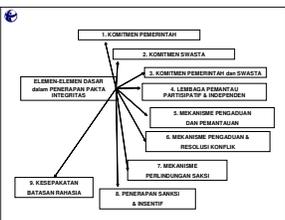
### Perkembangan PI di berbagai Negara

- Di Panama – diterapkan pada saat privatisasi perusahaan telekomunikasi;
- Di Korea, Seoul Metropolitan Government (SMG) mengembangkan Open System dengan Internet;
- Negara lain yang telah menerapkan: Itali, Kolombia, Papua Nugini, dan Pakistan.
- Di Indonesia, PI diterapkan di Pemkab Solok dan Kota Bekasi

### Tahapan Pakta Integritas Pemkab Solok

Lakukanya Pengenalan PI dan Perencanaan Strategis (Solok, 21 – 24 Juli 2003)

Pelatihan Pakta Integritas dalam PBJ kepada pemda, pelaku bisnis dan wakil LSM (5 – 7 September 2003)



Bagaimana Implementasi PI di Kabupaten Solok ... ?

No	Kelenturan PI	Implementasi PI Solok
1	Komitmen pimpinan, terutama Inspektur Publik untuk tidak menandatangani surat, bingkai dan bentuk lainnya	Dituangkan dalam komitmen bersama, dgn menandatangani PI tgl 10 Nov 2003
2	Komitmen Peserta Lelang/Kontraktor untuk tidak memberikan/menawarkan esep, hadiah dan bentuk lainnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>lebih diatur dim Keppres 80/2003</li> <li>dilaksanakan dim SK Bupati No. 456/BUP - 2003, tentang Pelaksanaan Pakta Integritas sejak tanggal 1 Januari 2004.</li> <li>Surat Edaran Bupati No. 108/SE/TP - 2004: seluruh pelaku usaha harus mengungkap dokumen Pakta Integritas yang telah diandatangani di atas kertas seput atau bermeterai cukup untuk mengikut tender.</li> </ul>

Implementasi PI di Kabupaten Solok

No	Kelenturan PI	Implementasi PI Solok
7	Kesepakatan terhadap bentuk, sistem isemarf dan disemarf	<ul style="list-style-type: none"> <li>senka bagi stat pembah mengacu pada PP 20</li> <li>senka bagi pencahuan bermeterai, berupa dimasukkan sebagai daftar hitam (black listing)</li> </ul>
8	Kesepakatan inskamsia resolusi Kontrak	Resolusi kontri diinisiasikan dim Tim Pengoika Pengadaan (TPP) dan Komisi Transparansi dan Partisipai (KTP)
9	Kesepakatan pada usuan perimbangan ukai	Bupati sebagai Pejabat Tertinggi Pemkab mengi penanggungjawab dalam Penimbangan ukai lapi Pelaiq

.... Lanjutan ....

Penyusunan dan Finalisasi Naskah Pakta Integritas (September - Oktober 2003)

Pemadangan PI Pemkab Solok oleh seluruh aparat Pemkab Solok 10 November 2003

Implementasi PI di Kabupaten Solok

No	Kelenturan PI	Implementasi PI Solok
3	Komitmen Penyelenggara Insiasi Publik dan Kontraktor Terhadap Partisipai Masyarakat	komitmen bersama, dgn menandatangani PI Tgl 10 Nov 2003 pada saat pemaduan pemegang tender menandatangani PI lagi
4	Komitmen Penyelenggara terhadap adanya pengawasan Independen	APPL LSM Solok besarte masyarakat mengi pengawas Independen
5	Komitmen pada transparansi dan akuntabilitas	Dituar dalam Pakta Transperansi dan Partisipai, No 5 tahun 2004
6	Adanya kesepakatan atas beasun rekayasa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informasi dari kontraktor dan angka nomor rekayasa proyek adalah rekayasa sampai ditukan pemegang tender</li> <li>Beasun nilai total RPJ tahun rekayasa</li> </ul>

Realisasi PI Kab. Solok

Hasil dan Temuan Assesment Penerapan PI Pemkab Solok oleh TI Indonesia (Desember 2004)

Aspek	Sebelum PI	Setelah PI
Rantai birokrasi dalam penyelesaian dokumen lelang	<ul style="list-style-type: none"> <li>dibutuhkan 11 kali proses tandatangan untuk menyelesaikan dokumen lelang</li> </ul>	Dokumen lelang dapat diselesaikan dengan hanya 3 kali tanda tangan
Proses pencairan keuangan untuk dana proyek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak efisien dan akuntabilitasnya rendah</li> <li>Banyak keuangan pemda diserahkan waktu 1 hari cak kepada bendahara kontraktor</li> <li>Bendahara kontraktor mencairkan sendiri dana tersebut ke Bank yang ditunjuk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proses pencairan keuangan untuk pembayaran proyek hanya membutuhkan waktu 1 hari</li> <li>Transaksi keuangan lebih aman, karena dari giro ke giro</li> </ul>

Aspek	Sebelum PI	Setelah PI
Tender Airsan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mersupakan kejadian umum dan biasa. Tidak hanya di Kabupaten Solok, di daerah lain juga sering terjadi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kemungkinan masih ada, tetapi sangat kecil</li> <li>Keppres 80 / 2003 makin meminimalkan peluang untuk tender airsan</li> </ul>
Administrasi surat menyurat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surat menyurat yang berak dengan lambat dan tidak jelas</li> <li>administrasi surat menyurat tidak rapi dan agak kacau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>respon surat - menyurat yang sudah dengan pelaksanaan lelang berjalan lebih cepat</li> <li>Administrasi surat menyurat pemda makin rapi</li> </ul>
Permintaan uang rokok (pengeluaran dalam biaya resmi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selalu ada permintaan dana tak terduga oleh oknum aparat pemda, mengada cewa, padahal di dikur biaya</li> <li>Permintaan dana takris terjadi beberapa kali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masih ada yang minta meskipun tidak vulgar</li> <li>Permintaan mudah dapat ditolak oleh kontraktor karena adanya pakta Integritas</li> </ul>

Aspek	Sebelum PI	Setelah PI
Laporan proyek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laporan pekerjaan awalnya dibuat oleh kontraktor, tetapi selalu ditolak dan disalahkan</li> <li>Jika laporan disalahkan dengan tetap, maka ditrima oleh pengawas</li> <li>Achirnya kontraktor memborongkan saps pembuatan laporan kepada pengawas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sekarang langsung dikurikan oleh kontraktor</li> <li>pengawas hanya menocokkan dengan kondisi lapangan, jika sesuai, pengawas menanda tangani laporan tersebut</li> </ul>
Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawasan lemah</li> <li>Dana pelaksanaan proyek lebih cepat cair, meskipun pekerjaan belum selesai</li> <li>Praktik KKN cukup luas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawasan masih lemah, pemeran borawang</li> <li>Dana tidak mudah cair, sampai jika pekerjaan tidak berjalan dengan baik</li> <li>Praktik KKN berkurang, tetapi masih ada</li> </ul>

Aspek	Sebelum PI	Setelah PI
Kondisi perusahaan dan persaingan usaha (Kopres 10/2003 → mengatur persaingan bebas dan terbuka antara pelaku usaha)	<ul style="list-style-type: none"> <li>perusahaan kecil di daerah tetap hidup karena dengan uang dapat dapat pelayanan banyak industri yang menjadi direktur perusahaan tersebut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>perusahaan kecil sulit mendapatkan proyek, kalah bersaing dengan yang besar</li> <li>Cepat dari lambat akan banyak perusahaan kecil yang gulung tikar</li> <li>Uang sogan tidak dapat dikeluarkan secara sebarangan</li> <li>Para direktur berubah menjadi politikus perusahaan besar yang memiliki cabang di daerah</li> </ul>
Kasus penyimpangan pelaksanaan pekerjaan proyek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penyimpangan pekerjaan proyek sering terjadi</li> <li>Tender sangat KKN dan banyak tender arisan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>penyimpangan menurun dan jarang ditemukan</li> <li>tender arisan berkurang</li> </ul>

Aspek	Sebelum PI	Setelah PI
Akses Informasi, defisit dokumen publikasi kemudahan masyarakat memperoleh dokumen publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>semua dokumen pernah adalah rahasia APBD, dokumen tender, dokumen tidak dapat diakses / diminta oleh masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumen yang disepakati sebagai rahasia memang tidak boleh dipublikasikan bagi publik</li> <li>APBD, dokumen tender dll, merupakan dokumen publik, dapat diakses, media open button</li> <li>semua aparat tetap dengan ketentuan isi</li> </ul>
Monitoring Pelaksanaan Sistem PB3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proses tender berjalan tanpa pengawasan masyarakat</li> <li>Masyarakat tidak mengetahui hak dalam melakukan pengawasan Pelaksanaan proyek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat aktif mengawasi proses tender dan pelaksanaan proyek</li> <li>Cekup banyak masalah pelaksanaan proyek yang dilaporkan kepada pimpinan pemkab, lembaga yudikatif, dipublikasi ke media massa</li> </ul>

### Kondisi Terakhir di Kabupaten Solok

- Pelayanan Satu Atap
- Reformasi Birokrasi
- Peningkatan remunerasi di pegawai pemerintah
- Penegakan hukum
- Efisiensi anggaran (mencapai 30 persen)

### Upaya Penerapan Pakta Integritas yang sedang Berlangsung di Indonesia

- Propinsi NAD and 6 daerah tingkat dua -Banda Aceh, Pidie, Bireun, Nagan Raya, Aceh Barat dan Aceh Jaya-
- Kotamadya Tangerang
- Kotamadya Bekasi
- Province of West Sumatera include Regency of Tanah Datar and Bukit Tinggi

### PENGAWASAN EKSTERNAL DALAM PROSES PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

PENGALAMAN KABUPATEN SOLOK

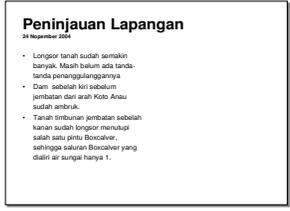
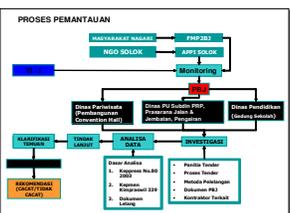
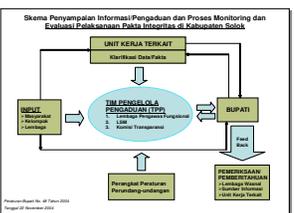
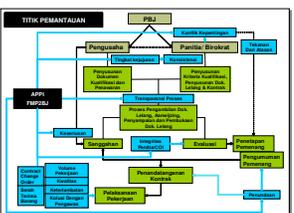
### PAKTA INTEGRITAS

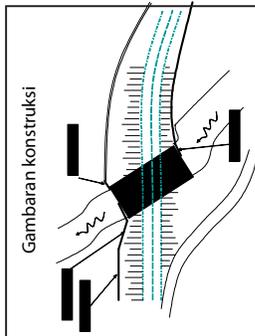
- PENGAKUAN TERHADAP KEBERADAAN PEMANTAU INDEPENDENT
- TITIK MASUK BAGI PARTISIPASI MASYARAKAT
- AKSES INFORMASI
- MEKANISME KOMPLAIN



### PENGUATAN MASYARAKAT SIPIL

Penguatan Kapasitas APPI (Atansi Pendorong Pakta Integritas)





### LAMPIRAN 3

(Diterjemahkan dari harian The Jakarta Post)

THE JAKARTA POST – Berita Nasional

<http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060708.H10>

#### Pakta untuk menciptakan pembuat hukum bersih

Sabtu, 8 Juli, 2006

JAKARTA: Sebuah koalisi pengawas anti-korupsi memulai kampanye pada hari Jumat untuk memperbaiki integritas antara anggota MPR.

Transparansi Internasional Indonesia, Perkumpulan Transparansi Internasional dan Pengawasan Pengadaan Barang Indonesia telah mulai mengundang pembuat hukum untuk menandatangani sebuah Pakta dimana mereka berjanji untuk tidak melakukan suap dan bersikap etis.

"Hari ini (Jumat) kami telah meminta ketua sidang disipliner MPR, Slamet Effendi Yusuf dan anggota wanita parlemen Nursyahbani Katjasungkana untuk menandatangani Pakta." Kata Ai Mulyadi Mamoe dari TI Indonesia – JP

<b>MEDIA INDONESIA</b> <i>Online</i>
Copyright © 2006 Media Indonesia Online. All rights reserved. Senin, 10 Juli 2006 00:00 WIB <a href="http://www.medialindo.co.id">http://www.medialindo.co.id</a>
<b>PAKTA INTEGRITAS</b>
SATU lagi komitmen untuk mencegah korupsi mulai digelindingkan di kalangan anggota DPR. Yaitu, dengan cara menandatangani pakta integritas. Pakta itu berisi butir-butir keluhuran moral. Ke dalam, kepada diri sendiri, penanda tangan pakta integritas berkomitmen dan bersiteguh untuk memelihara dan menjunjung tinggi integritasnya demi mencegah korupsi dan praktik suap di lingkungan DPR. Keluar,

## Pembelajaran dan Rekomendasi

mengambil langkah proaktif, seperti melindungi saksi yang menyampaikan penyimpangan pelaksanaan pakta integritas di lingkungan DPR. Maka, anggota DPR yang menandatangani sedikitnya terikat dengan tiga moral, yaitu sumpah jabatan, Kode Etik DPR RI, dan pakta integritas. Ikatan moral yang lebih dari cukup untuk menjadi wakil rakyat dan penyelenggara negara yang bersih. Masih harus ditunggu, seberapa banyak anggota DPR yang tertarik menandatangani pakta tersebut. Pakta ini bersifat sukarela, lebih pilihan personal, bukan institusional. Karena bersifat sukarela, bisa dijadikan indikator yang tulus seberapa banyak anggota DPR yang memang memiliki komitmen dan integritas pribadi untuk memberantas korupsi. Penandatanganan pakta integritas itu juga diharapkan dilakukan di semua instansi penyelenggara negara. Hendaknya semua pejabat publik menandatangani. Berlapis-lapisnya ikatan moral itu diharapkan dapat lebih efektif mencegah terjadinya korupsi. Korupsi memang berkaitan dengan moral dan hukum. Yang banyak dilakukan sekarang adalah upaya hukum agar koruptor ditangkap, diadili, dan dipenjarakan. Tapi ini semua dilakukan setelah korupsi terjadi, setelah uang negara dicuri. Celakanya, penegakan hukum ini tidak membuat orang takut korupsi. Bahkan, sejauh ini tetap tidak mampu mengeliminasi penilaian orang bahwa yang dihukum cuma kelas teri. Mencegah korupsi tentu jauh lebih baik. Untuk itu yang bekerja bukan hanya kepatuhan kepada hukum, tetapi juga komitmen moral, kuatnya integritas. Kelebihan pakta integritas adalah menjadi dokumen tertulis, dan ditandatangani dengan sukarela. Oleh karena itu dipercaya memiliki keunggulan yang berbasis kesadaran atau pencerahan individual. Sebuah basis yang bisa menjadikan penyelenggara negara bersih *par excellence*.

**BAGIAN II**  
Pengalaman Dari Asia  
Malaysia

**Buku Panduan  
Mencegah Korupsi  
Dalam Pengadaan  
Barang dan Jasa Publik**

## **BAGIAN II**

### **Bagaimana Mengurangi Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik**

---

# **Pengalaman Dari Asia Malaysia**



**BAGIAN II BAGAIMANA MENGURANGI KORUPSI DALAM  
PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK -  
PENGALAMAN DARI ASIA TI MALAYSIA**

**BAB 1 PENDAHULUAN – EU-ASIA URBS PROJECT**

Korupsi menghancurkan ekonomi. Juga membahayakan perekonomian. Korupsi telah membajak sumber daya yang seharusnya digunakan untuk hal-hal bermanfaat seperti pengentasan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, dan pemeliharaan lingkungan. Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik merupakan masalah besar karena pemerintah selalu membeli barang dan jasa yang bernilai milyaran untuk berbagai departemen dan lembaganya, serta membangun proyek-proyek infrastruktur besar.

Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah merupakan bisnis yang sangat besar, dengan persentase 10-15 % dari GDP (*Gross Domestic Product*) pada negara-negara maju, dan dapat lebih besar lagi di negara berkembang. Di Malaysia, pada tahun 2003 diperkirakan pengadaan barang dan jasa pemerintah mencapai RM 38 milyar.

Pada 26 April 2006, Perdana Menteri Malaysia Dato' Seri Abdullah Ahmad Badawi, telah berkomitmen untuk menjalankan proses dan prosedur pengadaan yang lebih baik, dengan menerbitkan buku merah (*Red Book*) untuk memperbaiki proses pengadaan barang dan jasa oleh Jaringan Perusahaan Pemerintah (*Government-Linked Company-GLCs*). Menurut Badawi, ke-15 GLC terbesar akan menghemat sekitar RM 15 milyar jika perusahaan tersebut mengadopsi praktik tata kelola pemerintahan yang lebih baik, serta transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan pengadaannya. Peluncuran '*Red Book*' menunjukkan komitmen pemerintah untuk mencapai visi dari Rencana Integritas Nasional dengan tingkat korupsi hingga nol persen.

155

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Malaysia

Pemerintah daerah merupakan tingkat ke-3 dari pemerintahan pada struktur federal Malaysia. Setiap hari, seluruh warganegara selalu berhubungan dengan pemerintah daerah melalui pelayanan publik untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Kini semakin banyak warganegara yang menyampaikan haknya melalui organisasi-organisasi atau secara individu untuk mendapatkan informasi tentang keputusan yang diambil pemerintah daerah setempat, yang dapat mempengaruhi kualitas hidup masyarakat. Agar pemerintah daerah dan masyarakat setempat dapat bekerjasama lebih efektif, Transparency International (TI) menemukan bahwa cara utama untuk mencapai kerjasama yang efektif adalah melalui pengembangan kapasitas. TI sedang menjalankan proyek 2 tahun untuk mengurangi korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa publik pada tingkat pemerintah daerah. Proyek yang didanai oleh Uni Eropa (EU) ini, fokus pada pengembangan kapasitas bagi pemerintah daerah dan masyarakat sipil.

Sebagai bagian dari proyek tersebut, TI Malaysia bersama Integrity Institute of Malaysia (IIM), menyelenggarakan Lokakarya Nasional tentang Pencegah Korupsi pada 22-23 Mei 2006, yang diikuti oleh pejabat pemerintah daerah dan masyarakat sipil, pejabat pemerintah senior dan tim pembicara internasional yang memiliki keahlian dalam bidang pengadaan barang dan jasa.

Sebagian hasil Lokarkarya Nasional yang didukung oleh EU-Asia Urbs Project ini, ditulis dalam buku panduan ini. Hal tersebut bertujuan agar para pejabat pemerintah daerah dan anggota masyarakat mengerti peran satu sama lain dalam proses pelaksanaan pemberantasan korupsi, khususnya dalam bidang pengadaan barang dan jasa. Komponen penting dalam pengembangan kapasitas adalah informasi dan komunikasi. Buku panduan ini merupakan alat praktis untuk memberikan informasi kepada pemerintah daerah setempat, menjelaskan Pakta Integritas (PI) dan membahas peran advokasi masyarakat sipil. Selanjutnya, buku panduan ini juga bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan komunikasi antara pemerintah daerah dan masyarakat sipil.

156

Tujuan nasional Malaysia dapat diraih melalui tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan transparansi serta akuntabilitas dalam seluruh transaksi pemerintah. Kebijakan pengadaan yang lebih transparan akan bermanfaat dengan adanya persaingan terbuka, adil, dan etis, serta akan menarik investor asing.

157

## **BAB 2 MALAYSIA: LATAR BELAKANG DAN KONTEKS<sup>58</sup>**

### **2.1. PENDAHULUAN: PENCAPAIAN UPAYA ANTI-KORUPSI DI MALAYSIA**

Sejarah perjuangan Malaysia melawan korupsi merupakan cerita yang terus berkembang sejak kemerdekaan pada tahun 1957 hingga kini. Pemerintah Malaysia telah mengambil langkah-langkah yang signifikan dalam memerangi korupsi:

- Pada tahun 1957 Perdana Menteri, Tuanku Abdul Rahman Putra menugaskan seorang ahli untuk mempelajari dan mengkaji persoalan korupsi di Malaysia yang baru merdeka. Hasilnya tertuang dalam sebuah laporan berjudul "Masalah Korupsi di Federasi Malaya";
- Laporan ini memiliki andil besar dalam pembentukan tim khusus untuk menyelidiki kasus korupsi. Pemerintah mengeluarkan UU Pencegah Korupsi 1961 yang diikuti pembentukan badan anti korupsi (Anti-Corruption Agency-ACA). Saat ini, badan tersebut memiliki kantor pusat di Putrajaya, dan kantor cabang di setiap negara bagian federasi;
- Pada tahun 1997, UU Pencegahan Korupsi diamandemen agar lebih komprehensif dan dapat meningkatkan kekuatan ACA. Hal ini memungkinkan ACA untuk memeriksa sistem dan prosedur rekomendasi yang diperlukan untuk meluruskan penyimpangan penyimpangan yang mungkin ada;

<sup>58</sup> Sumber: TI Malaysia's Newsletter Vol, 7 No. 1, April 2006

- Pada tahun 1998, Perdana Menteri Tun Dr Mahathir Mohamad memulai langkah baru untuk melanjutkan perang melawan korupsi. Mahathir memprakarsai terbentuknya Integrity Management Committees (IMCs) di seluruh departemen dan lembaga pemerintah federal dan negara bagian. Fungsi Komite ini adalah menyelidiki masalah-masalah yang terkait dengan tata kelola pemerintahan yang baik, penyalahgunaan kekuasaan, dan kesalahan manajemen;
- Sewaktu Dato' Seri Abdullah Badawi menjadi Perdana Menteri pada bulan November 2003, tingkat korupsi di negara tersebut telah merajalela. Bahkan, perdana menteri sebelumnya, Tun Mahathir Mohamad pernah mengatakan bahwa korupsi telah menjadi bagian dari budaya Malaysia.
- 'Barisan Nasional', koalisi yang sedang berkuasa, menempatkan pengentasan kemiskinan pada prioritas pertama dalam manifesto partainya pada Pemilu tahun 2004 lalu;
- Menyikapi adanya keprihatinan luas tentang korupsi dalam lembaga kepolisian, dibentuklah Komisi Kehormatan untuk Perubahan Operasi dan Manajemen Kepolisian Malaysia (*Royal Commission to Enhance the Operation and Management of the Royal Malaysian Police*) pada bulan Desember 2003. Kemudian, komisi yang berjumlah 17 anggota tersebut menyampaikan laporan akhir setebal 607 halaman pada 16 Mei 2005 dengan 125 rekomendasi perbaikan ditubuh kepolisian, termasuk reformasi 'sweeping' untuk mengurangi korupsi dan penindasan HAM – laporan tersebut direspon oleh perdana menteri yang menyatakan akan memimpin tim khusus untuk melaksanakan rekomendasi tersebut;

## Latar Belakang dan Konteks

- Pada tahun 2004, sebuah media di Malaysia menerbitkan berita di halaman depannya tentang bangunan dan jalan yang sudah tidak berfungsi lagi, yang merugikan pembayar pajak sekitar RM 2 milyar (sekitar US\$ 500 juta). Perdana Menteri menolak untuk bertanggungjawab atas kegagalan tersebut, dan menyalahkan satu grup kontraktor bernama Project Management Consultants (PMC), yang dibentuk tahun 1990 dan terdaftar pada lembaga perbendaharaan. Setelah kegagalan tersebut, pemerintah membubarkan PMC pada bulan Maret 2005;
- Pada April 2004, segera setelah dibentuknya kabinet, perdana menteri memerintahkan seluruh anggota parlemen 'Barisan Nasional' untuk mengumumkan aset yang mereka miliki kepadanya dan selanjutnya kegiatan tersebut dilakukan setiap 2 tahun sekali;
- Pada bulan Februari, Bank Sentral membuat website LINK, yang menyediakan respon cepat bagi publik, serta perusahaan kecil dan menengah, tentang masalah-masalah yang berhubungan dengan sektor finansial. LINK juga berpotensi untuk mendorong peniup peluit (*whistleblowers*) untuk mengungkap korupsi di sektor keuangan;
- 'The Anti-Corruption Academy' pertama kali diresmikan pada bulan Desember 2003, dan mulai beroperasi sejak September 2005. Peran utamanya adalah melatih para pejabat badan anti-korupsi nasional dan berfungsi sebagai pusat regional pengembangan kapasitas anti korupsi, memperkenalkan praktik penyelidikan yang baik, pemantauan dan penerapan hukum, serta juga proses pemeriksaan laporan keuangan (*forensic accounting*) dan bangunan (*forensic engineering*).

160

## 2.2. MALAYSIA'S NATIONAL PLAN (NIP) DAN INTEGRITY INSTITUTE MALAYSIA (IIM)

Pembentukan IIM merupakan suatu elemen penting dalam kampanye melawan korupsi. Pada April 2004, perdana menteri meresmikan *National Integrity Plan (NIP)* atau '*Pelan Integriti Nasional*' (PIN) untuk membangun masyarakat yang kuat secara moral dan etika, dengan para anggotanya yang menjunjung nilai religius dan rohani yang kuat dan stabil, dan didukung dengan nilai yang baik.

Prestasi NIP yang cukup penting adalah pencapaian kemajuan dalam 5 bidang prioritas pada tahun 2008:

1. Mengurangi kasus korupsi, malpraktek dan penyalahgunaan kekuasaan;
2. Meningkatkan efisiensi sistem pelayanan publik dan mengatasi persoalan birokrasi yang rumit;
3. Meningkatkan tata kelola perusahaan yang baik dan etika bisnis;
4. Memperkuat institusi keluarga; dan
5. Meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

'*The Integrity Institute of Malaysia*' (IIM) didirikan sebagai perusahaan terbatas dengan jaminan. Tujuannya adalah memastikan agar seluruh perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, serta pemantauan dan evaluasi yang berkaitan dengan implementasi NIP dijalankan dengan baik. Bisnis utama IIM mencakup penelitian, pelaporan, komunikasi dan pelatihan yang berkaitan dengan integritas.

IIM berupaya menciptakan ruang bagi seluruh warganegara yang ingin mengetahui penyebaran korupsi serta memberikan kesempatan bagi mereka yang berminat dalam proses peningkatan transparansi dan integritas, untuk turut menyuarakan keprihatinannya. Dalam upaya

161

## Latar Belakang dan Konteks

mencapai tujuan tersebut, institut tersebut menyelenggarakan seminar-seminar dan lokakarya bagi masyarakat yang ingin terlibat. Contohnya adalah *'World Ethics dan Integrity forum'* yang baru saja diselenggarakan (April 2005) serta *'Forum on the Construction Industry'* (September 2005).

### 2.3. RENCANA DAN AKSI ANTI-KORUPSI

Selama lima tahun terakhir, telah terjadi perubahan positif tentang kinerja administrasi, baik di sektor publik maupun swasta. Hal ini berhubungan erat dengan semakin meningkatnya transparansi dan ketersediaan pembahasan tentang masalah korupsi, sistem pelayanan yang kurang memadai, serta pemerintahan. Tanpa mengenali masalah yang ada, tidak mungkin atau kecil kemungkinan untuk menemukan solusinya.

### 2.4. RENCANA DAN AKSI OLEH PEMERINTAH

Selama ini, meskipun sudah dilakukan dialog terbuka melalui forum-forum seperti *'the Malaysian Incorporated Officials Committee'* (MIOC) dan *'National Economic Action Council'* (MTEN), namun kemajuan di sektor publik relatif sedikit. Karena dialog yang transparan dan bersifat membangun hanya diperuntukan bagi pejabat tingkat menengah dan tingkat pekerja, khususnya dalam administrasi negara bagian dan distrik.

Belakangan ini, baru dilakukan upaya untuk memperkenalkan ke tingkat pejabat yang lebih tinggi di sektor publik dan perumusan *National Integrity Plan (PIN)*. Pencapaian yang lambat ini berakibat pada persepsi negatif yang terus terjadi di sektor publik di Malaysia dan kinerja yang buruk dalam persaingan internasional serta kasus-kasus korupsi.

Menurut pemerintah Malaysia, untuk menjamin **integritas dalam pelayanan publik**<sup>59</sup> adalah:

- **Sistem Upah** untuk para pejabat ditinjau secara teratur;
- **Sistem remunerasi** baru untuk para pejabat telah diperkenalkan;
- **Perekrutan dan pengangkatan** akan ditangani oleh Departemen Pelayanan Publik;
- Ada ketentuan tentang **rotasi tugas** bagi para pejabat;
- **Pengumuman aset** diwajibkan bagi seluruh para pejabat setiap lima tahun sekali;
- Sistem administrasi secara teratur ditinjau ulang oleh lembaga yang bersangkutan dan *Anti-Corruption Agency* serta **pengadaan barang dan jasa pemerintah** dilakukan dengan cara *e-commerce* dan *e-procurement*;
- **Pelatihan** dan pelatihan ulang bagi para pejabat untuk memperkuat akuntabilitas, integritas dan tanggungjawab (dilakukan oleh Departemen Pelayanan Publik dan *Malaysian Public Administrative Institute, INTAN*);
- UU Anti-Korupsi 1997 menyatakan bahwa **keajiban para pejabat untuk melaporkan** tindak korupsi, dan apabila melakukan tidak melakukan maka hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap UU ini (akan diimplementasikan oleh *Anti-Corruption Agency*, Kepolisian dan Jaksa Agung);
- Mempromosikan **transparansi keuangan** dalam Instruksi perbendaharaan (*Treasury Instruction*) dan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah;

<sup>59</sup> Seperti tercantum dalam laporan *self assessment* untuk ADB/OCD Anti-Corruption Initiative for Asia and Pasific: <http://www.1.oecd.org/asia/com/stocktaking.html>

## Latar Belakang dan Konteks

- Standar-standar yang digunakan Malaysia dalam **peraturan dan pengawasan lembaga keuangan** sesuai dengan norma-norma internasional dan hukum serta peraturan dalam negeri;
- **Audit** tahunan dilaksanakan dan dilaporkan oleh lembaga pemeriksaa keuangan kepada Parlemen;
- Sistem **pelaporan publik** diterapkan dan lembaga pemerintah membuka kesempatan untuk bertemu dengan klien mereka setiap bulannya;
- Prosedur **pengadaan barang dan jasa publik** telah diterapkan untuk mendorong persaingan yang adil dan mengurangi korupsi sesuai dengan *Treasury Instructions*. Pasal 15 UU Anti-Korupsi 1997 melarang pejabat yang berurusan dengan proses pengadaan terlibat dalam konflik kepentingan (akan dipantau oleh Departemen Perbendaharaan dan ACA).

### Untuk memperkuat langkah-langkah anti-penyuapan dan memajukan integritas dalam kegiatan operasi bisnis:

- UU Anti-Korupsi 1997 mengatur tentang **pelanggaran dan penalti** untuk pelaku korupsi. Komite Manajemen Integritas dibentuk untuk memastikan agar para pejabat mematuhi standar integritas. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung UU Anti-Korupsi 1997 (akan diimplementasikan oleh ACA);
- **Perundang-undangan anti pencucian uang** (UU Anti Pencucian Uang tahun 2001) memberi kuasa kepada bank sentral untuk menerima laporan dari bank-bank komersial dan meneruskannya kepada lembaga penegak hukum seperti kepolisian dan ACA untuk diselidiki dan dibawa ke pengadilan (akan dipantau oleh bank sentral, ACA, Kepolisian dan Bea Cukai); juga bertujuan untuk menangkap rencana tersembunyi pelarian kekayaan ke luar negeri;

- Langkah-langkah yang diambil untuk meningkatkan **kerjasama bilateral dan multilateral dengan lembaga-lembaga anti korupsi lainnya di Asia** seperti Anti-Corruption Bureau Brunei, ICAC Hongkong, ICAC Korea dan NCCC Thailand;
- Penyuapan digolongkan sebagai tindakan kriminal oleh UU Anti Korupsi tahun 1997 dan sebagai pelanggaran dalam berbagai UU lainnya; tidak diberikan kebebasan pajak apapun atas pembayaran suap;

### Untuk mendukung **keterlibatan publik secara aktif**

- **Survei nasional atas persepsi warga Malaysia tentang korupsi** yang dilaksanakan oleh Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM);
- National University of Malaysia dan berbagai universitas lainnya memberikan **pidato/ceramah dan seminar** bagi organisasi organisasi non-pemerintah;
- Memperkuat kegiatan **kampanye** dari tingkat dasar, yaitu pada kurikulum sekolah;
- Pembentukan *Public Complaints Bureau*, kebebasan pers. Konvensi yang membahas tentang *Integrity Management Committee, Clients charter*, dan satu hari dengan masyarakat pelapor;
- **Kelompok-kelompok masyarakat sipil** diundang ke seminar seminar, ceramah, konferensi dan konvensi yang berkaitan dengan integritas dan korupsi serta menandatangani *Memoranda of Understanding (MoU)* bersama dengan lembaga dan organisasi lainnya; serta
- **Perlindungan atas 'whistleblowers'** diatur dalam UU Anti-Korupsi tahun 1997.

## 2.5. INISIATIF SEKTOR SWASTA UNTUK MENGURANGI KORUPSI<sup>60</sup>

Sudah ada peningkatan dalam tata kelola di sektor swasta. Bursa Malaysia telah membuat *Mandatory Accreditation Programme (MAP)* dan *Continuing Education Programme (CEP)* yang berkontribusi dalam meningkatkan kesadaran yang lebih tinggi atas masalah-masalah tata kelola dan peningkatan standar secara umum, meskipun masih menemui kendala dalam pelaksanaannya. Dari perusahaan-perusahaan multinasional (MNCs), kegagalan tata kelola perusahaan juga dialami sebelumnya oleh AS dan Eropa, yang berakibat diperketatnya kebijakan yang sedang dilaksanakan, misalnya *Sarbanes-Oxley Act*<sup>61</sup>.

Kebijakan tersebut berdampak global pada tingkat perusahaan dan mempengaruhi dukungan organisasi untuk meningkatkan tata kelola dan integritas dalam lingkungan usaha di Malaysia. Kamar Dagang dan Industri Malaysia mewakili sebagian besar perusahaan baik lokal maupun asing, yang mencakup seluruh jenis dan ukuran usaha, dari usaha kecil dan menengah sehingga perusahaan multinasional. Kamar Dagang dan Industri tersebut telah membentuk '*Standing Committee for Improving Business (SCIBE)*' pada tahun 2003, dengan tujuan memberikan pendidikan dan dukungan bagi para anggotanya yang ingin meningkatkan tata kelola perusahaannya. Maka, selama '*Ninth Malaysia Plan*<sup>62</sup>' berbagai kelompok diharuskan terus meningkatkan kinerjanya terkait dengan pelaksanaan dan kampanye anti-korupsi, tata kelola, akuntabilitas dan pelayanan yang baik.

<sup>60</sup> Disarikan dari pelaksanaan Ninth Malaysia Plan oleh Kamar dagang dan Industri Malaysia

<sup>61</sup> <http://www.soxlaw.com>

<sup>62</sup> <http://www.epu.jpm.my/rm9/english.html>

## 2.6. PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK

Meskipun pemerintah dianggap sebagai penyedia pelayanan, namun pengadaan barang dan jasa pemerintah dan lembaga-lembaganya juga merupakan fungsi penting. Kesanggupan untuk memberikan pelayanan kepada publik dengan cara terbaik bergantung pada penerapan pengadaan barang dan jasa publik yang baik pula. Pengadaan barang dan jasa di sektor publik merupakan bisnis yang besar. Diperkirakan belanja pengadaan barang dan jasa menghabiskan sekitar 10-20% dari anggaran negara.

Demikian banyak jumlah uang, hal tersebut memberi kesempatan dan godaan untuk korupsi. Pemerintah Malaysia telah menyadari hal tersebut dan sedini mungkin telah memperkenalkan Prosedur Keuangan yang menjelaskan pedoman pengumpulan dan pembayaran dana publik serta prosedur pembelian dan penggunaan properti umum sejak tahun 1957. Semua pengadaan di Malaysia, mulai dari pemerintah federal, negara bagian, dan daerah diharuskan untuk mengikuti pedoman dan prosedur yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Instruksi spesifik dimuat dalam Surat Edaran *Treasury* yang diterbitkan secara berkala.

Sejauh ini, sudah ada kecenderungan yang terlihat praktik yang lebih baik. Sebagai contoh, pada Januari 2004, Perdana Menteri Dato Seri Abdullah Ahmad Badawi mengumumkan bahwa kontrak dan pengadaan barang dan jasa pemerintah akan dilaksanakan melalui tender terbuka untuk mengurangi kesempatan terjadinya korupsi. Tender terbuka akan menjadi norma dan negosiasi langsung hanya untuk kasus tertentu. Perdana menteri mengatakan bahwa proses yang efisien dan transparan akan mengurangi ketidakpastian serta membatasi kesempatan terjadinya korupsi.

Pada Desember 2004, *Malaysian Treasury* mengeluarkan pedoman baru pengadaan barang dan jasa publik untuk proyek-proyek pemeliharaan

## Latar Belakang dan Konteks

infrastruktur. Pedoman baru tersebut menjelaskan penyeleksi kontrak, penggunaan tender terbuka, serta partisipasi bagi pejabat publik untuk memastikan penerapan transparansi. Walaupun pedoman tersebut hanya mencakup satu bidang pengadaan saja, tetapi dapat diterapkan pada seluruh departemen dalam pemerintahan.

Dalam Pidato Anggaran 2006, perdana menteri mengatakan: "Sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah akan ditingkatkan dengan diperkenalkannya upaya baru untuk mengurangi biaya, meningkatkan transparansi serta memastikan nilai uang"<sup>63</sup>.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah direvisi ketika perdana menteri meluncurkan *GLC Transformation Manual* untuk meningkatkan efektifitas perusahaan yang terkait dengan pemerintah (GLC). Ini diikuti dengan peluncuran sebuah buku panduan, yang dikenal sebagai '*Red Book*' (karena sampulnya berwarna merah), untuk memperkenalkan praktik-praktik yang terbaik dalam proses dan prosedur pengadaan barang dan jasa oleh perusahaan-perusahaan yang terkait dengan pemerintah (GLC).

Menurut perdana menteri, '*Red Book*' akan dapat menghemat 4 hingga 9 milyar Ringgit Malaysia dari jumlah 50 milyar Ringgit Malaysia dalam pengadaan GLC. Hal ini merupakan penghematan sebesar 8-18%.

Gerakan menuju sistem pelayanan dan pengadaan yang lebih baik dalam GLC tidak dapat terjadi begitu saja. Hal itu merupakan bagian dari desakan perdana menteri dalam keseluruhan kampanyenya demi transparansi dan integritas yang lebih baik, agar Malaysia dapat menjadi negara kelas satu atau negara pertama di dunia yang memiliki mentalitas kelas satu.

<sup>63</sup> Budget strategy 2006, item 28: <http://webevents.bernama.com/events/budget2006/speech.php>

## 2.7. PEMERINTAH DAERAH: PRINSIP DAN KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH DAERAH DI MALAYSIA – PENDAHULUAN

Malaysia, sama seperti banyak negara lainnya, juga memiliki tiga tingkatan pemerintah: yaitu pemerintah pusat, negara bagian dan daerah.

Ada 146 penguasa daerah atau dewan daerah di Malaysia, terdiri dari dewan kota, dewan kotamadya, dewan distrik dan penguasa khusus yang ditetapkan oleh undang-undang khusus. Mereka ini adalah badan semi-berdaulat, artinya tidak mutlak berdaulat tetapi merupakan bentukan dari masing-masing pemerintah negara bagian dengan persetujuan dari pemerintah federal. Sebagaimana mereka dapat dibentuk, maka dapat juga diubah atau ditiadakan.

Hampir seluruh kewenangan daerah memperoleh kuasa mereka dari UU Pemerintah Daerah tahun 1976. Perkecualian yang paling terlihat adalah Kuala Lumpur City Hall, Kota Kinabalu City Hall, Putrajaya dan Pasir Gudang. Keberadaan mereka ini diatur oleh undang-undang khusus.

UU Pemerintah Daerah hanya mengatur dewan kotamadya dan distrik, yang lebih dulu lebih bersifat perkotaan. Dewan kota adalah dewan kotamadya yang telah diberikan status kota oleh raja atau rekomendasi dari kabinet setelah dipenuhinya kriteria tertentu (meskipun pertimbangan yang bersifat politis juga berperan).

Tanggungjawab utama dari kewenangan daerah diatur dalam UU Pemerintah Daerah. Ini mencakup: pengendalian tempat-tempat umum; pengendalian arus polusi; pengendalian persiapan dan penjualan makanan, kegiatan operasional pasar, sanitasi dan gangguan kesehatan; serta tempat pemakaman dan krematorium.

## Latar Belakang dan Konteks

UU tersebut juga memberi kuasa bagi kewenangan daerah untuk menyetujui peraturan setempat untuk memberlakukan kuasa tertentu dalam menjalankan tanggungjawab mereka. Contoh peraturan setempat adalah pengaturan pembuangan limbah, persiapan bahan makanan, serta pemarkiran kendaraan. Selain tanggungjawab untuk melaksanakan UU Pemerintah Daerah, kewenangan daerah juga dipercayakan dalam penerapan berbagai undang-undang parlemen nasional. Ini mencakup UU tentang Perencanaan Kota dan Negara, UU tentang Bangunan dan Saluran Air, juga peraturan setempat tentang Keseragaman Bangunan.

Hal tersebut memungkinkan kewenangan daerah untuk mengontrol dan mengatur pembangunan wilayah. Seluruh proyek pembangunan, termasuk bangunan, jalan dan saluran air harus meminta persetujuan terlebih dahulu dari kewenangan daerah.

Penting untuk diperhatikan bahwa kewenangan daerah hanya memiliki yurisdiksi atas kegiatan yang dikuasakan secara spesifik pada mereka. Hal ini bertentangan dengan, misalnya negara-negara Skandinavia di mana dewan lokal diperbolehkan untuk melakukan apapun kecuali yang secara spesifik dilarang. Dengan kata lain, kuasa kewenangan daerah di Malaysia terbatas hanya pada yang tercantum dalam undang-undang dan hukum.

Dalam persepsi umum, korupsi merupakan persoalan pada tingkat pemerintah daerah di Malaysia. Suatu penelitian yang dilakukan oleh TI Malaysia pada tahun 2001 di Selayang menunjukkan bahwa 60% dari responden memandang korupsi dalam lembaga-lembaga pemerintah sebagai persoalan serius (lihat *TI Malaysia Public Opinion Survey, 2001*<sup>64</sup>).

Lebih spesifik lagi, penelitian tersebut menunjukkan bahwa dewan kotamadya berada di peringkat setelah kepolisian dan departemen

transportasi jalan raya dalam persepsi lembaga pemerintah yang korup. Mereka dianggap lebih korup daripada kantor tanah, kantor pengadilan, departemen lingkungan hidup dan departemen kesehatan.

Meskipun adanya persepsi umum tentang korupsi dalam pemerintah daerah, jumlah kasus penangkapan dan pengadilan untuk korupsi relatif kecil. Menurut UU Anti-Korupsi Malaysia tahun 1997, setiap orang yang melakukan atau menerima atau setuju untuk menerima bagi dirinya sendiri atau bagi orang lain segala bentuk pemberian apapun sebagai suap atau hadiah dinyatakan bersalah atas pelanggaran terhadap UU ini. Pada tahun 2005, dari 252 kasus penangkapan korupsi dalam sektor umum, hanya 13 kasus atau 5,4% yang melibatkan pejabat dewan lokal. Dari tahun 2003 hingga 2004, pejabat pemerintah lokal termasuk 3,7% hingga 5,9% dari para pejabat umum yang ditahan atas kasus korupsi<sup>65</sup>.

Dari hasil wawancara dengan para pejabat pemerintah lokal dan mereka yang berminat dalam pemerintahan daerah, tidak terbukti adanya praktik korupsi dalam pengadaan yang dilakukan oleh kewenangan daerah pada tahun-tahun belakangan ini. Juga hanya sedikit laporan tentang alegasi spesifik atas pengadaan yang tidak sesuai oleh kewenangan daerah. Hal ini tidaklah mengejutkan karena proses dan prosedurnya sangat tersamar sehingga mereka yang terlibat dalam pengadaan tersebut tidak tahu sama sekali apa yang sebenarnya sedang terjadi. Kurangnya informasi menyebabkan kurangnya minat dan selanjutnya menjadi penyebab kurangnya pertanyaan yang menuntut informasi.

Akan tetapi, ada tanda-tanda bahwa ada yang tidak beres dengan proses dan prosedur dalam proyek-proyek yang sedang dilaksanakan oleh kewenangan daerah, khususnya dalam bidang pengadaan umum: Setidaknya, proyek dan pembelian-pembelian tersebut telah

<sup>64</sup> Laporan tentang studi ini tersedia di kantor TI Malaysia

<sup>65</sup> Sutinah Sutan, 2006. Disampaikan dalam National Workshop on Preventing Corruption in Public Contracting. Lebih lengkap kunjungi <http://transparency.org.my>

## Latar Belakang dan Konteks

menimbulkan pertanyaan terhadap kebijakan para pengambil keputusan, bahkan integritas mereka. Ini mencakup pengadaan yang jelas-jelas tidak berguna, pekerjaan yang asal jadi, dan tertundanya jadwal waktu penyelesaian. Tentu transparansi proses dan prosedur dari pengadaan tersebut akan makin berkurang, jika berbagai cacat tersebut tidak ditindak.

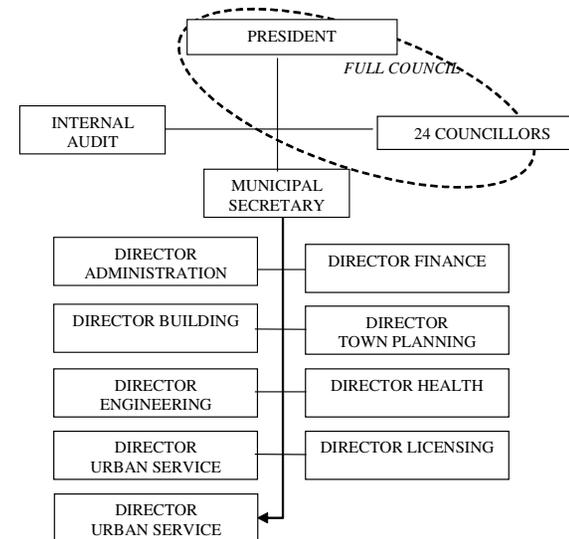
### Perwakilan Warga Negara di Tingkat Daerah

*Full Council*, merupakan sebuah lembaga yang berwenang membuat keputusan di daerah adalah, terdiri dari presiden atau walikota dan 24 penasehatnya. Semua keputusan besar, seperti menetapkan anggaran tahunan, memberlakukan peraturan setempat dan menyetujui ijin perencanaan diputuskan pada rapat pertemuan *Full Council*. Presiden atau walikota memimpin rapat tersebut dan merupakan pejabat eksekutif utama dari dewan tersebut. Ia bertanggungjawab atas keseluruhan tugas dewan tersebut. Seorang sekretaris dewan akan membantu presiden atau mayor beserta para kepala departemen (Grafik 1).

Para penasehat berperan sebagai perwakilan pembayar pajak. Selain mewakili pandangan dan aspirasi dari masyarakat, selama berjalannya rapat tersebut, mereka juga memiliki peran legislatif dan eksekutif. Mereka yang memberlakukan peraturan dan kebijakan setempat. Mereka juga memiliki peran eksekutif untuk menyetujui ijin perencanaan dan menerima permohonan<sup>66</sup> pengurangan pajak.

Tidak ada pemilihan umum untuk pemerintah daerah di Malaysia. Presiden atau walikota dan para penasehat diangkat oleh masing-masing pemerintah negara bagian. Dalam pengangkatan tersebut, keputusan dewan eksekutif negara bagian bersifat mutlak, yang berarti bahwa mereka tidak perlu berkonsultasi terlebih dahulu dengan pemerintah

federal atau menteri yang bertanggungjawab atas pemerintah daerah dalam hal ini.



Grafik 1 – Struktur Khas Kewenangan daerah

UU Pemerintah Daerah menyatakan bahwa para penasehat “akan diangkat dari mayoritas masyarakat yang merupakan penduduk asli pada wilayah tersebut yang dianggap oleh otoritas negara bagian memiliki pengalaman luas dalam persoalan pemerintah daerah atau yang telah meraih prestasi khusus dalam bidang profesi apapun, perdagangan atau industri atau yang dapat mewakili kepentingan warga masyarakat pada wilayah kewenangan daerah tersebut (Pasal 10 (2)). Dalam praktiknya, hampir semua merupakan anggota atau pendukung dari pihak politik yang berkuasa atas pemerintah negara bagian. Kebanyakan diangkat

<sup>66</sup> Penjelasan lebih lanjut tentang rangking penilaian, pajak bidang property di Malaysia, dapat dilihat pada halaman berikutnya.

## Latar Belakang dan Konteks

untuk batas waktu satu atau dua tahun. Beberapa di antaranya telah berulang kali diangkat kembali sebagai penasehat selama 20 tahun lebih. Hampir semua presiden atau walikota merupakan pejabat pemerintah federal senior. Dengan demikian, pemerintah negara bagian memerlukan persetujuan dari Departemen Pelayanan Publik untuk menugaskan para pejabat ini pada posisi tersebut.

Sejak tertundanya pemilu pemerintah daerah pada pertengahan tahun 1960-an dan pembubarannya pada saat diberlakukannya UU Pemerintah Daerah pada tahun 1976, banyak kelompok, khususnya organisasi-organisasi non-pemerintahan, partai politik oposisi dan warga negara Malaysia secara individu telah menuntut dikembalikannya sistem pemilu pemerintah daerah. Pemerintah telah lama mengabaikan tuntutan itu, dan bila muncul pertanyaan semacam itu diajukannya pertanyaan tersebut, jawabannya selalu negatif.

### Sentralisasi Dan Privatisasi

Sama seperti di semua negara berkembang, otoritas lokal Malaysia sudah merasakan semakin beratnya beban kerja akibat urbanisasi. Pada awal abad ke-20, total jumlah para urban di Semenanjung Malaysia sekitar 10% dari jumlah populasi penduduknya. Sebelum tahun 1957 ketika Malaya mencapai kemerdekaannya, jumlahnya hanya 27% saja. Sebelum tahun 2000, tingkat urbanisasi di Malaysia sebesar 60% dan pada waktu sekarang ini sebesar 63%. Tidak hanya jumlah penduduknya saja yang mengalami peningkatan, tetapi juga harapan para penduduk terhadap pemerintah setempat juga meningkat sebagai dampak dari kualitas pendidikan yang lebih baik dan sudut pandang yang semakin luas pula.

Namun, tidak seperti yang terjadi di kebanyakan negara berkembang, ada suatu tren baru yang terjadi di Malaysia berupa sentralisasi fungsi-fungsi pemerintahannya. Sebagai hasilnya, beberapa fungsi pemerintahan penting telah diambil alih oleh departemen-departemen dari negara federal atau badan pemerintah lainnya, atau

bahkan perusahaan Perseroan Terbatas lainnya. Contohnya, Dewan Kota daerah George Town dulunya mengoperasikan bis angkutan umum, menyediakan listrik dan air, dan mengoperasikan klinik Ibu dan Anak. Namun, sekarang ini tidak ada satu pemerintah setempat pun yang menyediakan pelayanan-pelayanan semacam itu.

Sebuah contoh lebih lanjut mengenai sentralisasi yang dapat berdampak terjadinya privatisasi adalah hilangnya wewenang pemerintah setempat untuk mengelola atas salah satu bidang pelayanannya yang sangat mendasar yaitu pengelolaan sampah padat. Di kebanyakan daerah, seperti wilayah Selangor, Pahang, Malaka, dan Johor, pengelolaan sampah padat sudah mulai di-swastakan dengan seijin Pemerintah Federal.

Apabila konsep mengenai privatisasi pengelolaan sampah padat seperti ini terjadi terus berlanjut dan saat biaya pengelolaan tersebut diabaikan, salah satu problem terbesar yang dialami oleh pemerintah setempat akan hilang. Namun, masih merupakan suatu tanda tanya apakah tindakan ini akan membuat pengelolaan sampah padat akan menjadi semakin efektif atau tidak, terlebih lagi jika biaya tersebut dibebankan kepada pembayar pajak.

Privatisasi dari proyek-proyek dan jasa pelayanan yang dilakukan oleh Dewan setempat menimbulkan beberapa masalah lebih lanjut: tindakan tersebut akan menambah beban kerja dan tanggung jawab staf pengadaan dan itu akan membuka peluang bagi masalah dan kendala yang lebih besar. Sayang sekali, banyak anggota dewan yang belum dipersiapkan secara matang. Banyak juga departemen yang tidak memiliki staf tambahan untuk mengerjakan tanggung jawab yang lebih berat. Banyak staf pula yang belum diberikan pelatihan lebih lanjut untuk mengurus tanggung jawab-tanggung jawab tersebut. Selain itu, karena beberapa bidang pelayanan yang di-privatisasikan mencakup penggunaan uang dalam jumlah yang cukup besar, kesempatan untuk membuat keputusan yang tidak tepat semakin besar.

## Latar Belakang dan Konteks

### **Keuangan Publik Daerah dan Pengadaan Barang dan Jasa Publik**

Anggaran tahunan masing-masing pemerintah local mencapai puluhan hingga ratusan juta ringgit. Kuala Lumpur City Hall, yang merupakan wilayah pemerintah terbesar di negara tersebut memiliki dana anggaran tahunan mencapai RM 1 Miliar. Daerah-daerah urban lainnya yang wilayahnya lebih besar, dana anggaran tahunannya mencapai RM 150 sampai RM 300 juta, sedangkan kebanyakan wilayah lainnya hanya memiliki dana anggaran sekitar RM 100 juta saja. Sebuah Dewan Distrik biasanya memiliki anggaran tahunan tidak lebih dari RM 80 juta.

Masalah yang umum terjadi dan dihadapi oleh pemerintah daerah (mungkin dengan pengecualian Kuala Lumpur dan Putrajaya) adalah minimnya dana yang dianggarkan. Sehingga membuat beberapa daerah kesulitan membuat pengaturan pengeluaran dananya. Penerimaan anggaran terbesar pemerintah daerah berasal dari pajak atau yang biasa disebut “*door tax*”. Nyatanya, kebanyakan jumlah penerimaan dari sektor pajak nilainya 60-80% dari keseluruhan jumlah penerimaan di wilayah tersebut. Kelalaian membayar pajak akan mengakibatkan denda bagi pemilik property dan dalam kasus-kasus yang lebih besar, akan dilakukan penyitaan atas property yang dimiliki seperti perabotan dan perlengkapan televisi. Kelalaian yang serius dalam membayar pajak akan mengakibatkan penyegelan barang-barang yang dimiliki dan barang yang disegl itu akan dilelang oleh dewan setempat untuk mengganti biaya pajak yang tertunggak. Namun, langkah yang seperti itu sangat jarang sekali ditempuh.

Sayangnya, banyak dewan daerah setempat merasa sangat sulit untuk meningkatkan jumlah pendapatan pajak mereka. Beberapa bahkan belum pernah menaikkan tingkat pajak dalam 20 tahun terakhir. Kadang-kadang mereka tidak diijinkan untuk mengambil langkah tersebut oleh otoritas yang lebih tinggi karena peningkatan jumlah pajak yang dibebankan harus mendapat persetujuan.

Sumber penerimaan lainnya berasal dari biaya pelayanan, biaya parkir, biaya perijinan, dan penyewaan properti. Pemerintah Federal memang memberikan bantuan dana, namun jumlah yang diberikan sangat kecil. Mereka juga menyediakan tarif ‘*in lieu*’. Tapi, dana bantuan yang diberikan tidak sebanding nilai dan jumlahnya karena biaya yang dibayarkan oleh pemerintah tidak sebesar biaya yang dibayar oleh masyarakat.

Pemerintah Federal Malaysia memang menyediakan dana bagi pemerintah setempat untuk pengerjaan proyek-proyek, namun besarnya dana bergantung pada kemampuan pemerintah setempat dalam mengajukan proposal proyek yang akan dikerjakan. Bahkan banyak pemerintah setempat yang wilayahnya lebih kecil tidak punya kemampuan untuk mengajukan proposal proyek. Beberapa Pemerintah Pusat juga menyediakan dana sumbangan dana bagi pemerintah daerah. Namun walaupun semua hal itu dilakukan, jumlah yang diberikan tidak sebanding dengan dana yang dibutuhkan. Misalnya, banyak Pemerintah daerah yang berhutang jutaan Ringgit Malaysia kepada Pemerintah Federal. Mengingat banyaknya Pemerintah daerah yang mengalami problem keuangan, kebijaksanaan dalam mengatur pengeluaran biaya sangatlah penting. Bagi kebanyakan dewan perwakilan, biaya mendasar seperti gaji tidak dapat dikurangi karena nilainya sudah ditentukan secara langsung oleh Pemerintah Federal.

Pada umumnya, Sistem Pengadaan barang dan jasa yang baik dapat menghemat anggaran. Memang, belum ada penelitian yang seksama mengenai penghematan tersebut. Namun Perdana Menteri Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi (2006), mengatakan proses pengadaan barang dan jasa yang lebih baik pemerintah dapat menghemat RM 4 – RM 9 Miliar dari total pengeluaran sebesar RM 50 Miliar. Jumlah yang dihemat sekitar 8-18% dari total yang dikeluarkan. Mungkin ini adalah perhitungan secara garis besarnya saja namun dipercaya bahwa jumlah dana yang bisa dihemat pada kenyataannya bisa jauh lebih besar.

## Latar Belakang dan Konteks

Yang tidak kalah pentingnya, sistem dan prosedur pengadaan yang baik harus memastikan bahwa barang yang dibeli atau pelayanan jasa yang disediakan tidak rendah kualitasnya dan diberikan pada waktu yang tepat.

Ada 3 tipe dasar dari proses pengadaan:

1. Pengadaan Peralatan
2. Pengadaan Pekerjaan
3. Pengadaan Jasa

Hal yang khusus dari proses pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah daerah agak beragam :

1. Pembangunan dan perbaikan infrastruktur seperti jalan, saluran saluran air, dan pusat-pusat perbelanjaan.
2. Proyek Penataan dan Penghijauan ruang.
3. Pembelian alat-alat tulis dan buku, pengadaan seragam bagi para pegawai, komputer dan mesin kantor lainnya.
4. Pengadaan jasa seperti pembersihan dan perawatan fasilitas umum, pemotongan rumput, pengumpulan dan pengelolaan sampah, penyediaan dan pelayanan konsultasi yang professional.

### Prinsip-prinsip pengadaan, Kebijakan dan Prosedur

Proses dan prosedur pengadaan barang dan jasa dari pemerintah daerah di wilayah Malaysia diatur oleh Menteri Perekonomian melalui Surat Edaran Menteri Perekonomian. Setelah dilakukan pengkajian ulang atas Surat Edaran tersebut di tahun 1994, ternyata didapatkan ada 35 Surat Edaran Menteri Perekonomian yang mengatur mengenai proses pengadaan Biro Pekerjaan Umum, termasuk oleh pemerintah daerah<sup>67</sup>. Menteri Keuangan telah menerbitkan buku berjudul "*Buku Panduan Perolehan Kerajaan*" atau buku panduan atas Pengadaan barang dan jasa Pemerintah tahun 1997.

Menurut buku panduan tersebut, semua proses pengadaan barang dan jasa public harus mengikuti **5 aturan** :

1. Akuntabilitas publik ( Public Accountability)
2. Transparansi (Transparency)
3. Nilai uang tertinggi (Best Value of Money)
4. Persaingan yang Terbuka (Open Competition)
5. Bisnis yang sehat (Fair Dealings)

Sebagai tambahan atas prinsip-prinsip diatas tadi, buku itu menetapkan bahwa pengadaan barang dan jasa public memiliki beberapa obyek pelengkap :

- Memastikan pengadaan barang dan pelayanan yang berkualitas secara berkesinambungan
- Mewujudkan tercapainya nilai uang yang tertinggi
- Merangsang dan memacu perkembangan serta pembangunan industri-industri dalam negeri.
- Membantu tercapainya tujuan nasional.
- Mengembangkan teknologi dan pengalaman-pengalaman yang dimiliki.

Buku Panduan tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah juga menetapkan kebijakan bagi seluruh badan milik pemerintah termasuk badan milik pemerintah setempat. sebagai berikut :

- Untuk mendukung perkembangan industri dalam negeri dan produk-produknya yang dihasilkan.
- Untuk mempromosikan keterlibatan pengusaha milik negara (Bumiputra)<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Sebuah definisi yang biasanya digunakan oleh masyarakat Malaysia secara luas untuk menunjukkan kelompok entis pribumi seperti Orang Asli di Semenanjung Malaysia dan suku asli di Sabah dan Sarawak

## Latar Belakang dan Konteks

Untuk mempromosikan industri dalam negeri

- Untuk mempromosikan sektor pelayanan jasa dalam negeri
- Untuk mendukung tercapainya kebijakan-kebijakan yang ditetapkan Pemerintah

Untuk mendukung berkembangnya industri dalam negeri dan mengawasi barang-barang impor, proses pengadaan badan usaha milik pemerintah pusat maupun milik pemerintah daerah harus sesuai dengan aturan-aturan sebagai berikut :

- Semua proses pengadaan barang dan jasa harus berasal dari dalam negeri
- Semua barang yang disediakan harus dibuat dan diproduksi di dalam negeri
- Badan-badan usaha yang ingin meng-impor barang dari luar negeri harus memperoleh ijin terlebih dahulu dari Kementerian Perdagangan dan Industri
- Semua proses kerja harus dilakukan di dalam negeri

Ada beberapa kebijakan yang mengatur mengenai Pengusaha dan perusahaan Warga Pribumi (Bumiputra) sebagai berikut :

### 1. Pembelian secara langsung

Kepala Departemen dari Dewan daerah diijinkan untuk mengadakan barang dari siapa pun yang tunduk kepada kebijakan Bumiputra tentang barang dan jasa sampai RM 20,000. Pada prakteknya, kebutuhan akan penyediaan barang dan jasa misalnya, akan dipenuhi apabila terjadi permintaan dari Sekretariat atau 'General Office' yang menangani jumlah pembelian. Oleh karena itu Kepala Departemen jarang sekali melakukan pembelian barang ataupun jasa secara langsung.

### 2. Penawaran

Setiap proses pengadaan yang bernilai antara RM 20,000 sampai RM 200,000 departmen-departemen yang akan melakukan pembelian harus mendapat penawaran minimal dari 5 penyedia barang atau jasa. Keputusan untuk menentukan penyedia mana yang akan ditunjuk ditentukan oleh Komite Penunjukkan pada departmen milik pemerintah atau Biro Pekerjaan Umum.

Tentang Pemerintahan setempat, Komite yang ada terdiri atas Sekretaris Dewan, Direktur Keuangan, dan pejabat senior dalam Sekretariat tersebut. Kepala departmen yang mengajukan pembelian tersebut bertugas menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan.

### 3. Tender

Proses Pengadaan yang nilainya lebih dari RM 200,000 harus melalui proses tender. Wewenang untuk mengambil keputusan dipegang oleh panitia tender – yang disebut "Tender Board" yang terdiri dari presiden, Sekretariat Dewan Kota, Pejabat Distrik yang biasanya adalah anggota dewan dan Pejabat Keuangan Daerah.

Aturannya, proyek-proyek pengembangan yang dilakukan di wilayah Pemerintah setempat seperti pasar-pasar, jalan dan taman, yang dibiayai oleh Pemerintah Federal diberikan oleh Badan Tender Federal (*Federal Tender Board*) di negara bagian tersebut dan dikepalai oleh Pejabat Pembangunan Wilayah. Namun, mereka hanya diijinkan untuk menyetujui kontrak kerja yang nilainya tidak lebih dari RM 5 juta. Mereka tidak memiliki wewenang untuk menentukan nilai kerja dan nilai pengadaan barang.

Prosedur untuk mengundang para peserta tender dan proses pemilihan tender pun ditetapkan oleh Surat Edaran Menteri Keuangan dan petunjuk-petunjuk lainnya.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> [http://www.treasury.gov.my/index.php?tpl\\_id=73&lang=eng](http://www.treasury.gov.my/index.php?tpl_id=73&lang=eng)

## Latar Belakang dan Konteks

Ada beberapa kemudahan bagi negosiasi yang dilakukan secara langsung dengan Kontaktor yang potensial. Namun, itu berlaku hanya dalam keadaan-keadaan tertentu saja.

Menurut Auditor Umum Tan Sri Dato' Setia Hj. Ambrin Buang<sup>70</sup>, banyak dewan setempat yang tidak mematuhi aturan Keuangan mengenai Pengadaan tersebut.

Contohnya, ada beberapa kasus dimana dewan setempat membagi proses perawatan bangunan, dan penataan ruang untuk menghindari terjadinya proses tender. Sebagai contoh, sebuah kontrak kerja untuk mengecat kembali dan memperbaiki tempat pemberhentian bis dan warung-warung kecil yang total biayanya mencapai RM 200,000, yang seharusnya melalui proses tender terlebih dahulu, diabaikan dengan cara membagi pekerjaan-pekerjaan tersebut kepada 4 kontraktor. Bahkan ada dewan setempat yang memakai 45 kontraktor untuk melakukan suatu projek yang total biayanya mencapai RM 400,000.

### Proses Audit dan Akuntabilitas Keuangan

Untuk memastikan bahwa semua proses pengeluaran dana oleh pejabat setempat, termasuk proses pengadaan dan sesuai dengan aturan Keuangan yang berlaku, para pejabat tersebut diminta untuk mempersiapkan sebuah laporan keuangan 5 bulan setelah penyelesaian tiap projek pada bulan Desember tiap tahunnya.

Akta Audit pada tahun 1957 memberi kuasa kepada Auditor Umum untuk memeriksa apakah hal-hal yang terjadi dan pembayaran yang dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku dan batas kewenangannya serta pembayaran-pembayaran yang terjadi dapat dibuktikan dengan bukti tertulis.

Namun, tidak semua pemerintah daerah yang secara rutin membuat laporan finansialnya. Seperti yang dikutip oleh Auditor Umum Datuk Dr Hadenan Abd. Jalil (2002), "Pada 31 Desember 2000, anya terdapat 75 laporan keuangan dari tahun 1995-1999 yang dikumpulkan untuk di audit".

Bahkan walaupun laporan tersebut telah dikumpulkan, banyak ditemukan ketidaksesuaian dan berisi kesalahan yang mendasar. Sebagai hasilnya, sebanyak 59% laporan financial dinyatakan tidak layak oleh Auditor Umum.

Seperti yang dikutip oleh Hadenan, "bentuk sertifikasi yang disebutkan diatas dipandang dengan keprihatinan yang serius dimana hal tersebut menunjukkan ketidak efisienan dan proses manajemen keuangan yang tidak bertanggung jawab". Kemudian menurut Auditor Umum, kelemahan-kelemahan berikut ini sering kali terjadi dalam implementasi projek-projek dan dari aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

- Lemahnya pengaturan Tender termasuk ketidakpatuhan terhadap aturan-aturan yang berlaku.
- Pembelian dari persediaan dan perlengkapan yang tidak pernah dipakai.
- Keterlambatan penggunaan fasilitas yang sebenarnya telah selesai dikerjakan.
- Permasalahan projek-projek perusahaan swasta-umum.
- Tertundanya atau terbengkalainya projek-projek yang direncanakan akibat buruknya perencanaan, pemilihan kontraktor yang tidak sesuai, permasalahan pemilikan lahan, perubahan ruang lingkup dan biaya dari projek yang dikerjakan, serta pengawasan projek yang tidak memuaskan.

<sup>70</sup> Disampaikan dalam National Workshop on Preventing Corruption in Public Contracting. Lebih lengkap kunjungi <http://transparency.org.my>.

## Latar Belakang dan Konteks

Namun, memang pada kenyataannya tidak semua pejabat daerah yang diaudit setiap tahunnya, karena jumlah mereka yang terlalu banyak dibandingkan jumlah staff Kantor Akuntan Publik yang ada. Hanya pejabat pemerintah setempat yang dipilih saja yang akan diperiksa.

Laporan tahunan yang dikeluarkan oleh Auditor publik adalah dokumen untuk umum dan masyarakat yang tertarik dan yang peduli sebaiknya membaca dan mengingatkan para wakil rakyat dan anggota parlemen untuk menanyakan permasalahan tersebut dalam rapat wakil rakyat.

Seperti yang dikatakan Hadenan, "kelemahan-kelemahan yang terjadi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah setempat dalam mempersiapkan akun-akun dan pengaturan mengenai masalah keuangan adalah masalah yang umum terjadi ... dan ... dapat mempengaruhi citra baik dari Pemerintah setempat". (2002: p 5). Auditor umum terlalu baik. Sebenarnya citra dari pejabat daerah pada dasarnya sudah sangat buruk.

### *Contoh-contoh proses pengadaan yang sia-sia*

Beberapa kasus yang diduga sebagai pengadaan yang sia-sia dijelaskan dibawah ini. Hal ini sudah didiskusikan secara umum di Malaysia beberapa tahun yang lalu. Dengan melihat perkembangan-perkembangan yang muncul di masyarakat, maka pembahasan permasalahan dalam buku panduan ini dikelompokkan berdasarkan tahap-tahapnya.

Namun perlu diingat bahwa pembahasan ini hanya bertujuan untuk memberi gambaran bagaimana tahap-tahap yang seharusnya tidak dilakukan akan mempengaruhi tahap lainnya. Tidaklah cocok untuk mengatakan bahwa masalah itu terjadi di tahap ini ataupun yang lainnya. Masalah yang utama adalah minimnya informasi yang diperoleh. Walaupun sebenarnya kasus-kasus yang akan dijabarkan sudah diselidiki terlebih dahulu oleh lembaga Anti Korupsi negara Malaysia, hasil penyelidikannya belum juga dipaparkan kepada masyarakat luas.

### Tahap Penentuan Kebutuhan

- Pada tahun 2004, ditemukan bahwa Dewan Kota Seberang Perai mengadakan perjanjian kerjasama dengan pengusaha bunga di Kuala Lumpur untuk memasok bunga segar ke kantor Dewan selama 5 tahun sejak tahun 2000 dengan nilai transaksi RM 1,5 juta. Lebih dari 1000 tangkai bunga dikirimkan setiap minggunya. Pertanyaan mulai muncul, mengapa dibutuhkan bunga segar di kantor Presiden dan disekiling tangga kantor Dewan tersebut. Bahkan apabila bunga bunga segar tersebut memang dibutuhkan, apakah biaya yang dikeluarkan harus mencapai RM 300,000 setahun atau kira-kira berjumlah RM 5,750 per minggu, dan mengapa perusahaan di Kuala Lumpur yang harus dipilih? Permasalahan tersebut muncul kembali menjadi sorotan publik karena anggota dewan perwakilan Sungei Puyu, Phee Boon Poh, mengangkatnya dalam Rapat Negara bagian Penang<sup>71</sup>. Sebenarnya, permasalahan semacam itu tidak perlu dibahas dalam pertemuan tersebut karena itu adalah permasalahan pemerintah daerah setempat, walaupun memang presiden dan anggota dewan dipilih oleh Pemerintah Pusat. Pihak yang seharusnya membahas masalah ini adalah anggota dewan Seberang Perai. Mereka tidak pernah peduli dan berpikir apakah itu normal atau tidak. Mereka bisa saja pura-pura tidak menaruh perhatian pada bunga-bunga yang setiap hari mereka lewati ketika mengunjungi kantor Presiden. Atau mungkin, mereka bahkan tidak tahu berapa biaya yang telah dikeluarkan untuk bunga-bunga itu.

<sup>71</sup> The Sun: May 20, 2004; June 14, 2004; June 15, 2004.

## Latar Belakang dan Konteks

- Pada Juli 2003, Dewan kota Klang menghabiskan RM 250,000 untuk membeli 10 ekor kuda asli Australia dan Inggris untuk membentuk suatu pasukan berkuda<sup>72</sup> untuk menangani kejahatan kecil. Hal ini berguna bagi para petugas keamanan untuk berpatroli sepanjang jalan-jalan yang sempit. Sejumlah uang juga digunakan untuk membangun sebuah kandang kuda yang tertutup. Tetapi seperti yang diutarakan oleh seorang anggota partai politik, pencegahan tindak kejahatan bukanlah merupakan tanggung jawab Dewan kota saja. Selain itu, tidak dibutuhkan pasukan berkuda. Seekor kuda yang berumur 5-6 tahun harganya RM 1,000. Sedangkan biaya pengiriman lewat udara untuk 1 ekor kuda saja dari Australia dan Inggris menelan biaya RM 6,000 dan RM 8,000. Oleh karena itu, keputusan untuk membeli kuda dari kedua negara itu sangatlah tidak masuk akal. Bahkan apabila memang dibutuhkan pasukan berkuda untuk berpatroli di sepanjang jalan yang sempit, biayanya yang dikeluarkan akan jauh lebih murah bagi pemerintah untuk membeli beberapa sepeda motor.
- Pada tahun 2003, Dewan Kota Klang juga dikritik karena menghabiskan dana sebesar kurang lebih RM 200,000 untuk membeli sebuah tongkat kerajaan dan jubah pesta bagi para anggota Dewannya. Walaupun dikatakan bahwa harga tiap pasang jubah pesta bagi anggota dewan pria seharga RM 540, pembelian yang dilakukan menjadi sia-sia karena 10 dari 24 anggota dewan menolak untuk mengenakan pakaian tersebut. Sayang sekali, tidak ada informasi lebih lanjut mengenai apa yang terjadi dengan pakaian

<sup>72</sup> The Sunday Star: July 13, 2003; Press statement in <http://www.dapmalaysia.org/newenglish/> July 18, 2003.

yang sudah dibeli tadi. Pertanyaannya adalah, mengapa anggota dewan menempatkan penyediaan baju pesta tersebut di tempat yang utama? <sup>73</sup>

- Di Subang Jaya, dimana Dewan Kota-nya merupakan salah satu wilayah yang memiliki pengaturan yang baik dan memiliki wajib pajak yang lebih taat, menghabiskan RM 3 juta untuk membangun Millenium Park pada tahun 2001. Taman tersebut digambarkan oleh sebuah surat kabar sebagai taman termahal di Bukit Klang dan diberi julukan "Gajah Putih". Namun pada kenyataannya hanya sedikit pengunjung yang berkunjung kesana. Bahkan sebelum proyek pembangunan itu selesai, masyarakat setempat dikabarkan juga tidak begitu antusias dengan taman tersebut. Sejak pekerjaan pembangunan itu selesai, proyek tersebut tidak digunakan bahkan hampir terlantar. Menurut sebuah laporan, "lubang dalam tanah tempat pekerja bekerja dibiarkan terbuka. Hiasan daun-daun palem sudah mengering. Kolamnya dipenuhi dengan banyak eceng gondok yang tidak sedap dipandang, benar-benar pemandangan yang menyedihkan." <sup>74</sup>

### Tahap Persiapan Rancangan dan dan Dokumen Penawaran

- Sebelum kontroversi yang disebutkan diatas terjadi, ditemukan fakta bahwa Dewan yang sama telah menghabiskan RM 4 juta untuk biaya konsultasi penetapan harga baru di tahun 2004. Lagi-lagi, perusahaan di Kuala Lumpur yang dipilih. Seharusnya disadari bahwa biaya yang dikeluarkan terlalu besar. Lebih buruknya lagi, banyak

<sup>73</sup> The Star: July 10, 2003; The New Straits Times: July 17, 2003.

<sup>74</sup> The New Straits Times: April 3, 2001.

## Latar Belakang dan Konteks

kesalahan terjadi dalam proses penetapan harga baru itu. Sebagai tanggapan atas banyak kritikan, Kepala Dewan mengatakan bahwa penggunaan jasa pihak lain dalam proses penetapan harga yang baru adalah hal yang normal bagi anggota Dewan setempat di Malaysia. (Ia tidak ikut serta dalam program pelatihan pengadaan karena pelatihan tersebut dilakukan pada waktu ia belum menjabat posisi itu). Ia juga mengatakan bahwa proses yang ada telah dilakukan melalui tahap penawaran tender dan biaya yang dikeluarkan tidaklah terlalu berlebihan<sup>75</sup>. Dilaporkan bahwa penyelidikan tersebut dilakukan oleh Badan Anti Korupsi dan oleh pemerintah pusat. Seperti biasanya, hasil penyelidikan tidaklah dipublikasikan kepada masyarakat luas.

### Tahap Pembuatan Kontrak

- Di Pulau Penang, projek penataan ruang "India Kecil" senilai RM 7.6 juta ditunda, menyebabkan masalah lain bagi para pedagang yang ada dan para usahawan. Projek tersebut yang dimulai pada bulan Oktober 2002 diperkirakan akan selesai pada bulan Februari 2003. Berkaitan dengan permohonan yang disampaikan oleh kontraktor projek tersebut, dewan kota Pulau penang memberi mereka ijin untuk menyelesaikan projek tersebut di awal May 2003, atau kira kira 2 bulan lebih lama dari yang sudah diperkirakan sebelumnya. Kontraktor tersebut sudah diperingatkan terlebih dahulu bahwa apabila pada tanggal jatuh tempo yang telah diberikan projek tersebut tidak selesai juga, maka akan dibebankan denda sebesar RM 1,000 per hari nya. Walaupun pada akhirnya projek tersebut tidak juga selesai pada waktu yang sudah ditentukan, anggota dewan

tersebut memutuskan untuk menghapuskan denda nya karena, "kontraktor tinggal mengerjakan tahap pembersihan akhir dan beberapa pekerjaan penataan ruang lagi". Pemeriksaan dilakukan oleh seorang reporter menunjukkan bahwa bahkan kabel lampu untuk lampu jalan saja masih belum dipasang<sup>76</sup>. Dalam hal ini harus diperhatikan bahwa para pedagang berada di garis depan menentang projek pembangunan ini. Penundaan penyelesaian dari projek yang dikerjakan memberi mereka alasan tambahan untuk menjadi frustrasi dan marah. Karena dana untuk projek tersebut berasal dari Pemerintah Federal, keputusan untuk memilih tender kerja bukanlah menjadi kewenangan Dewan kota melainkan Pemerintah Pusat. Pertanyaannya adalah, mengapa membangun sebuah taman padahal tidak ada anggaran untuk perawatannya? Di tahun 2005 dilaporkan bahwa proses pekerjaan lebih lanjut akan dilangsungkan dan sebuah 'food court' akan dibangun untuk disewakan kepada kontraktor pribadi.

Contoh diatas yang menggambarkan buruknya sistem pengadaan tidak hanya mencerminkan betapa buruknya pengelolaan pemerintah setempat saja. Hal tersebut akhirnya diketahui oleh masyarakat lebih luas karena adanya pemberitaan oleh media dari lokasi-lokasi itu. Keberadaan organisasi non-pemerintah yang sekarang aktif dan terbuka juga memainkan peranan yang penting. Jumlah projek yang terbengkalai ini relative lebih kecil apabila dibandingkan dengan jumlah projek pemerintah federal yang telah memiliki publisitas yang buruk. Itu termasuk jalan tol MRR 2 di lembah Klang, Rumah Sakit Sultan Ismail di Johor Baru, Komplek Penjara di Kuching, Pusat Pelatihan Tentara di Johor dan Gedung Matrade di Kuala Lumpur.

## Latar Belakang dan Konteks

### **Hambatan-hambatan dalam menciptakan Pemerintahan yang baik dalam Pengadaan Sarana Umum di Malaysia**

Pada umumnya diketahui bahwa Malaysia dan pemerintah daerahnya memiliki struktur kerja yang baik dan terfokus dalam bidang pengadaan<sup>77</sup>. Walaupun proses pengadaan oleh pemerintah daerah secara ketat diatur oleh prosedur-prosedur yang dibuat oleh Departemen Keuangan Federal, masih ada kelemahannya.

### **Transparansi**

Kata kuncinya adalah transparansi atau sebaliknya. Sebagai contoh, dalam proses pemilihan tender, alasan mengapa seorang peserta tender menang dan mengapa saingannya kalah tidak pernah dijelaskan.

### **Promosi atas Kebijakan-kebijakan Nasional**

Kurangnya transparansi semakin diperparah dengan penggunaan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai strategi diskriminasi diantara anggota kelompok masyarakat. Sementara secara umum dipahami bahwa pemerintah harus membantu para pengusaha pribumi (Bumiputra) dan para professional dalam pertumbuhan ekonomi nasional, kurangnya transparansi menimbulkan persepsi salah bahwa proses pengadaan yang benar kemungkinan sudah dikompromikan.

### **Media**

Hal ini bergantung pada kepatuhan dari surat kabar. Jurnalis yang memiliki kemampuan investigasi yang tinggi tidak begitu berpengaruh di Malaysia. Mungkin saja kebutuhan untuk memperbaharui ijin penerbitan tiap tahunnya merupakan salah satu faktor penting. Patut juga dipertimbangkan bahwa kebanyakan surat kabar dimiliki dan diatur oleh partai politik tertentu dalam pemerintahan.

Namun dengan keberadaan dan perkembangan dari Internet serta jaminan dari pemerintah bahwa mereka tidak akan campur tangan atau melarang komunikasi yang berbasis internet telah mendukung perkembangan surat kabar elektronik. Selain itu, berlimpahnya sarana pengiriman pesan telah memungkinkan pribadi-pribadi dan para politikus dari partai oposisi dan partai politik untuk memperoleh pesannya dengan baik.

### **Akses terhadap Informasi**

Hambatan utama yang lain dari transparansi adalah kurangnya informasi yang tersedia. Banyak sekali hal yang dikategorikan sebagai rahasia negara dan Malaysia memiliki sebuah hukum yang sangat membatasi terhadap informasi-informasi yang dianggap sebagai rahasia.

Ada istilah yang dikenal dengan hukum "Kebebasan Informasi" yang termasuk kebebasan asasi<sup>78</sup>

### **Gambaran Politik dan Akuntabilitas**

Kurangnya transparansi dalam hal pengadaan terutama mengganggu pemerintah setempat sebagaimana warga setempat tidak memiliki hak untuk memilih wakil mereka untuk duduk dalam Dewan. Misalnya, kenaikan nilai pembayaran pajak sering kali menuai protes karena adanya ketidakpercayaan dari masyarakat bahwa wakil rakyat tersebut tidak benar-benar memperjuangkan hak dan kesejahteraan dari wajib pajak karena mereka bukan bagian dari masyarakat secara langsung.

Hasil dari hambatan-hambatan yang dijelaskan diatas adalah bahwa bagi warga secara pribadi, ada sebuah tanda tanya besar mengenai bagaimana pemerintah setempat sebenarnya menggunakan pendapatan daerah yang mereka terima. Sebagai reaksi atas hal ini, pemimpin suatu lingkungan di Petaling Jaya misalnya, menuntut Dewan setempat untuk

<sup>77</sup> Nambiar, Shankaren (2005) Making Government Procurement Transparent on <http://www.mier.org.my/mierscan>.

<sup>78</sup> Cumaraswamy, 2005.

## Latar Belakang dan Konteks

membuat laporan keuangan kepada masyarakat, terutama perincian tentang pengeluaran dana anggaran dalam beberapa tahun belakang ini.

Selama ini, Dewan enggan untuk bersikap transparan terhadap masyarakat. Para wajib pajak, bahkan mereka yang sudah biasa dengan cara kerja pemerintah setempat, tidak tahu sama sekali bagaimana pajak yang mereka setorkan digunakan. Bahkan para anggota dewan juga tidak mengetahui sama sekali tentang proses pengadaannya. Walaupun mereka berdebat dan menerima anggaran tahunan, mereka tidak mengerti sama sekali bagaimana proses pengadaan dibuat.

Secara bertahap, banyak pertanyaan telah diajukan tentang bagaimana pemerintah setempat menggunakan dana pajak yang disetorkan. Sebagai contoh, mengapa ada penundaan atas projek yang dilakukan oleh pemerintah setempat seperti projek pembangunan jalan, saluran air, dan komplek perbelanjaan? Mengapa banyak sekali projek-proyek dibangun dan dirawat dengan cara yang sangat buruk? Apa dasar dari pengerjaan penataan ruang untuk keindahan dan projek pembangunan wilayah? Mengapa kota-kota masih saja kotor padahal terdapat biaya pengelolaan sampah yang cukup besar? Mengapa projek-proyek selalu diberikan kepada kontraktor yang sama, dimana terdapat latar belakang pengerjaan yang buruk dan selalu terjadi penundaan dalam penyelesaian projeknya?

Banyak yang dapat warga masyarakat lakukan untuk meningkatkan proses pengadaan sarana oleh pemerintah setempat.

Kita tidak perlu menciptakan kembali rodanya. Transparency International telah mengembangkan 'Integrity Pact' yang dipaparkan dan didiskusikan dalam buku panduan ini. Banyak pemerintah yang berwenang di seputar dunia telah merasakan betapa berguna dan efektifnya cara ini dalam mengurangi pengadaan yang tidak bermanfaat. Organisasi

Kemasyarakatan seharusnya mendorong Menteri Pemerintahan Dalam Negeri dan Pemerintahan Pusat untuk mengadopsi 'Integrity Pact' dengan beberapa penyesuaian yang diperlukan.

Bagian berikut ini akan berfokus pada peranan lembaga kemasyarakatan dalam menciptakan pemerintahan setempat yang lebih transparan dengan sarana-sarana yang disediakan untuk mencapai tujuan mereka.



### **BAB 3 ADVOKASI**

#### **MENDORONG PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK YANG SEHAT**

Kebijakan umum yang hati-hati dan proses administrasi yang efisien adalah inti dari pemerintahan yang baik. Namun sebaliknya, kurangnya penyusunan kebijakan publik akan mengakibatkan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk sumber daya nasional dan kesejahteraan umum.

Hal ini dengan jelas terlihat di sektor pengadaan barang dan jasa publik, dimana dis-fungsi dan penggunaan kekuatan dengan cara yang tidak tepat dapat mengakibatkan sumber daya yang potensial dari masyarakat.

Advokasi adalah salah satu cara untuk melakukan perubahan kebijakan. Advokasi berkaitan proses meyakinkan, perubahan proses komunikasi, merespon dampak perubahan, proses penginformasian, meningkatkan kesadaran, kepekaan dan jaringan. Oleh karena itu dalam kebanyakan kasus, advokasi memberi kontribusi untuk mencapai keadilan, persamaan dan partisipasi masyarakat.

Advokasi ditujukan secara langsung kepada pemerintah, termasuk komite yang dibentuk pemerintah, untuk menangani berbagai tujuan. Misalnya melakukan perubahan kebijakan. Hal tersebut ditujukan untuk menciptakan kesadaran publik.

Advokasi mencegah terjadinya korupsi dalam pengadaam barang dan jasa umum dapat ditujukan kepada badan usaha milik pemerintah, sektor swasta, masyarakat umum, organisasi swadaya masyarakat dan media.

Advokasi membutuhkan visi yang jelas, strategi, dan pengorganisasian yang baik. Bagian ini menggambarkan secara garis besar mengenai pembelaan, menyediakan beberapa pengetahuan dasar bagi pengaturan pembelaan, dan menjelaskan pentingnya kompetensi dalam memberikan pembelaan.

Untuk TI Malaysia, kemampuan dasar dalam melakukan pembelaan sangat berhubungan dengan usaha untuk mempromosikan strategi-strategi anti korupsi dalam pengadaan barang dan jasa di Malaysia. Oleh karena itu, contoh-contoh tentang bagaimana cara melakukan advokasi untuk mempromosikan transparansi dan proses pengadaan barang dan jasa yang dapat dipertanggung jawabkan menjadi semakin jelas.

Untuk mencapai kampanye advokasi yang efektif, sangat berguna untuk membuat sebuah tujuan yang jelas dari kampanye yang dilakukan. Sebagai contoh, eksistensi dari tujuan kampanye yang jelas dari tata kelola pemerintahan yang baik akan mendukung organisasi swadaya masyarakat berkaitan dengan pemerintah daerah

#### **Beberapa indikasi dari Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik**

(seperti yang diidentifikasi berbagai organisasi masyarakat sipil dari enam negara Asia)<sup>79</sup>:

- Transparansi dan akuntabilitas
- Partisipasi rakyat dan mengakui berbagai LSM sebagai mitra dalam institusi struktur pemerintahan;
- Peningkatan kualitas hidup;
- Penyaluran pelayanan yang efektif;
- Manajemen publik yang strategis dan agenda pembangunan yang terbuka;
- Responsif dan fleksibilitas;
- Kepatuhan dan konsistensi akan hukum;
- Relevansi; dan
- Kesetaraan.

<sup>79</sup> Sumber: *Governance, Organisational Effectiveness and the Non Profit Sector, Asia Pacific Philanthropy Sector*, Manila, Filipina 2003.

### 3.1. KONSEP ADVOKASI

#### Bentuk-Bentuk Advokasi

Advokasi terkadang sulit dilakukan. Kesulitan ini sangat terlihat khususnya pada advokasi anti-korupsi. Kegiatan tersebut memberi tantangan pada pemerintah, industri, para pekerja, institusi, dan berbagai komunitas. Berbagai definisi berikut ini<sup>80</sup> yang terdiri dari beberapa konsep sangat berguna.

Advokasi di sini berarti “Seperangkat kemampuan- termasuk pengorganisasian rakyat kecil, pelaksanaan lobi, pengumpulan dana, dan keterikatan yang efektif dengan media—untuk menciptakan perubahan pada opini publik dan memobilisasi sumber daya dan kekuatan yang penting untuk mendukung sebuah isu, kebijakan, atau pengakuan konstituen.”

Advokasi juga berarti dukungan aktif, sebuah peringatan, dan tuntutan akan penjelasan sebuah sebab, kepercayaan, agenda, isu, prinsip. Advokasi juga meningkatkan kelompok pemikiran tertentu. Selain itu, arti advokasi adalah “menggunakan semua kemampuan kita, termasuk suara, untuk membuat sebuah perbedaan.”

- **Advokasi Kebijakan** adalah advokasi untuk mengganti pelaksanaan kebijakan tertentu atau program pemerintah. Advokasi kebijakan bertujuan untuk mempengaruhi para pembuat undang-undang, pemerintah pembuat kebijakan dan badan-badan non pemerintah dan swasta untuk menamandemen dan mereformasi berbagai program dan kebijakan mereka. Advokasi kebijakan memiliki tujuan untuk memastikan bahwa berbagai institusi bekerja seperti fungsi yang seharusnya.

- **Advokasi Publik** adalah advokasi yang diadakan untuk membantu dan menyebarluaskan isu dengan cara mempengaruhi opini publik dan mengumpulkan dukungan publik. Melalui advokasi publik, advokasi kebijakan disebarkan ke dalam masyarakat umum. Kegiatan ini membutuhkan partisipasi peran hubungan masyarakat seperti iklan dan berbagai kampanye informasi. Di Malaysia, website Asosiasi Penduduk USJ (Subang Jaya UEP) menyediakan sebuah model yang bagus untuk memberikan informasi yang berkenaan dengan pemerintah dan situasi lokal.<sup>81</sup>
- **Advokasi Legislatif** adalah advokasi dalam bentuk pelaksanaan lobi di dalam parlemen. Ini adalah alat yang dapat digunakan bagi masyarakat untuk melaksanakan hak-hak mereka di dalam kerangka demokrasi, legislatif, dan aspirasi serta kepentingan bersama. Sangat penting untuk ditekankan bahwa hal ini bukan sekedar melobi atau melawan bentuk pengesahan undang-undang tertentu.
- **Advokasi Global** adalah advokasi untuk mengatasi ancaman globalisasi, liberalisasi, dan implementasi dari perjanjian dan konvensi internasional.
- **Advokasi Media** menunjuk pada berbagai kampanye informasi publik, pendekatan pemasaran social atau “ penggunaan media untuk melantangkan suara kita hingga dapat didengarkan dalam rangka usaha kita untuk berubah”.

<sup>81</sup> Lihat <http://www.usj.com.my>.

## Advokasi

Sebagai tujuan advokasi dalam pemberdayaan masyarakat, advokasi kebijakan oleh berbagai organisasi Masyarakat Sipil seperti organisasi masyarakat, *Transparency International Malaysia*, kelompok konsumen dan perempuan terlihat amat berguna dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik dan untuk bekerja sama dengan petugas pemerintah lokal, penasehat, presiden, kepala daerah dan Menteri Perumahan dan Pemerintahan Lokal. TI Pakistan, contohnya, sukses bekerja sama dengan Karachi Water & Sewage Board, dan TI Indonesia dengan Kabupaten Solok, dalam rangka mengaplikasikan Pakta Integritas TI dalam proyek-proyek mereka.

### Tujuan Advokasi

Berbagai organisasi Masyarakat Sipil harus menentukan objektif atau tujuan berbagai program advokasi mereka sebelum melaksanakannya. Tujuan-tujuan tersebut dapat meliputi hal-hal berikut (di mana berbagai contoh yang mungkin diberikan dari wilayah penanganan publik):

- Untuk mereformasi kebijakan yang ada (contohnya untuk memperkenalkan praktek yang terbaik dalam rangka pelayanan masyarakat umum dan pakta integritas);
- Untuk meredakan masalah-masalah sosial (contohnya di Malaysia, program penanganan memiliki tujuan sosial ekonomi untuk mengatasi ketidaksetaraan pendapatan);
- Untuk memperkenalkan berbagai kebijakan baru;
- Untuk menyediakan informasi (seperti melalui buku pedoman);
- Untuk meningkatkan kesetaraan di antara masyarakat dan berbagai kelompok, serta untuk membuat berbagai institusi lebih responsif terhadap kebutuhan manusia;
- Untuk mengubah tingkah laku, umumnya, dan berbagai kebijakan, khususnya; dan
- Untuk mempromosikan keadilan sosial dan pembagaian tanggung jawab daripada perubahan atau penanganan individual. (Salah satu

contoh yang baik adalah untuk mencontohkan bagaimana tabungan yang cukup dari pelaksanaan penanganan dapat disalurkan untuk meraih tujuan pembangunan melalui berbagai aktivitas untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan meningkatkan kualitas hidup mereka.

### Karakteristik Advokasi

- Advokasi mengasumsikan bahwa masyarakat memiliki kebutuhan dasar, hak, dan berbagai hak tersebut dapat dituntut (contoh: hak terhadap representasi dan hak terhadap informasi);
- Advokasi bekerja dengan amat baik saat memiliki fokus yang spesifik (sebuah tujuan yang jelas akan menjaga perbedaan kepentingan di dalam kelompok tetap dalam batasan kepentingan umum) contohnya adalah penanganan dari otoritas lokal; dan
- Advokasi sebagian besar berkaitan dengan hak-hak dan keuntungan yang sudah dimiliki oleh seseorang atau sebuah komunitas, contohnya: penduduk yang tinggal di dalam wilayah hukum otoritas lokal.

### Prinsip-Prinsip Dasar Advokasi dalam Rangka Pemerintahan yang Baik

Dalam rangka menjadi sangat meyakinkan, berbagai aktivitas masyarakat sipil untuk mempromosikan pemerintahan yang baik harus diikuti juga dengan sebuah kerangka yang meliputi prinsip-prinsip pemerintahan dengan partisipasi rakyat, seperti:

- Keikutsertaan dari komunitas yang terkena dampak;
- Keikutsertaan dari semua pemilik modal;
- Pendekatan partisipatif;
- Penanganan setiap tahapan permasalahan.

### 3.2. TINGKATAN-TINGKATAN ADVOKASI DI DALAM WILAYAH PELAYANAN PUBLIK

Perjanjian-perjanjian internasional seperti UN Convention Against Corruption (Konvensi Anti Korupsi PBB) atau (jika dapat diaplikasikan) GATT/WTO Agreements on Government Procurement (GPA) (Perjanjian GATT/WTO tentang Perbaikan Pemerintahan) membutuhkan pengecekan pelaksanaan pelayanan publik dan berbagai model hukum seperti UNCITRAL memungkinkan negara-negara untuk menilai kembali mekanisme pelayanan publik mereka dan membuatnya lebih transparan. Karena hal ini membutuhkan perubahan pada tingkatan yang berbeda-beda, CSO telah mulai mengembangkan lobi mereka kepada level-level berikut:

- Lokal
- Nasional
- Regional
- Internasional
- Multi-level

Melalui isinya dan juga kelompok orang-orang yang ikut serta, Konferensi Regional dalam rangka "Pencegahan Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik: Pengembangan Kapasitas dan Jaringan bagi Masyarakat Sipil dan Pemerintah Lokal di Asia", yang baru-baru ini dilaksanakan oleh TI sebagai bagian proyek EU-Asia Urbs, menghadirkan inspirasi yang berharga dalam level advokasi yang dibutuhkan untuk mencegah korupsi di dalam pelaksanaan pelayanan<sup>82</sup>.

#### Pembangunan Kapasitas untuk Advokasi

Banyak Organisasi Masyarakat Sipil (*Civil Society Organisations -CSOs*), baik dari negara maju maupun berkembang, berpartisipasi aktif dalam

<sup>82</sup> Lihat lampiran

membangun kapasitas staf mereka untuk dalam bidang perdagangan, lingkungan, dan isu kesehatan di dalam pertemuan global.

Hal ini dapat berbentuk pengembangan kapasitas dalam advokasi (lihat di bawah ini) atau di dalam isu-isu substantif. Sebuah contoh yang baik dari hal tersebut adalah EU-Asia Urbs Project dari TI dalam rangka mencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik. Hal ini bertujuan untuk membangun kapasitas pejabat pemerintah dan masyarakat umum serta isu-isu yang berhubungan dengan prinsip perbaikan, transparansi, dan akuntabilitas<sup>83</sup>.

### 3.3. RUANG UNTUK ADVOKASI

Seluruh masyarakat memiliki sebuah sistem aturan yang mengatur masyarakatnya. Negara membangun seperangkat aturan yang berlaku seragam terhadap semua bagian masyarakat melewati batasan-batasan internal. Ini memperkuat aturan-aturan yang ada menjaga nama baik "kepentingan publik". Berbagai hukum dan peraturan ini menentukan "ruang politik" dan "ruang ekonomi" untuk Organisasi-Organisasi Masyarakat Sipil.

Ruangan untuk memperkenalkan berbagai aturan dan praktik pelayanan lebih jauh lagi ditentukan oleh kebutuhan khusus untuk mengikutsertakan para pemilik kepentingan: sistem perbaikan publik yang terbuka, transparan, dan adil amat bergantung pada tingkah laku dari semua pemilik kepentingan: para pejabat yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan pelayanan, para penyalur dan kontraktor yang tertarik untuk bersaing mendapatkan kontrak, dan masyarakat sipil yang dapat memiliki peran penting dalam berbagai proses pengawasan pelayanan publik. Hal inilah mengapa program advokasi untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik penting untuk memuaskan semua pihak, dan dalam rangka melaksanakan hal tersebut, juga memuaskan masyarakat.

<sup>83</sup> Lihat laporan National Workshops on Preventing Corruption in Procurement from Indonesia, Pakistan, and Malaysia

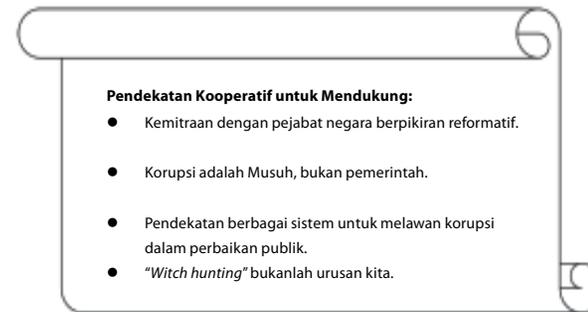
**Pesan-Pesan Penting untuk para pihak dapat berupa:**

- Badan-badan pemerintah dan pemerintah sendiri telah secara jelas aturan-aturan dari praktek perbaikan yang baik yang dimaksudkan untuk ditingkatkan secara signifikan;
- Para pelanggar aturan akan dihukum di bawah hukum;
- Para petugas yang berpartisipasi di dalam praktek korupsi harus dihilangkan;
- Berbagai kemungkinan dan insentif yang memungkinkan terjadinya korupsi oleh para petugas publik harus diturunkan (contohnya dengan penyesuaian gaji, aturan rotasi, dsb.);
- Para pengaju proposal yang melanggar aturan akan didenda, kemungkinan juga dihukum penjara dan (sementara waktu) tidak diperhitungkan dari pertimbangan kontrak di masa mendatang (contohnya, dengan dimasukkan ke dalam daftar hitam);
- Para pengaju proposal dan sektor swasta pada umumnya harus didukung oleh pemerintah untuk meningkatkan sistem integritas internal mereka (contohnya, melalui pembangunan, implementasi, dan pengawasan dasar-dasar pelaksanaan).

Tidak ada satu pun aksi advokasi yang disarankan di sini cukup efektif untuk mengontrol pengadaan barang dan jasa dari praktik korupsi secara menyeluruh atau secepatnya. Sebuah usaha yang terkoordinasi dari segala pihak, bagaimanapun juga, akan memiliki efek yang dramatis.

Perubahan yang akan datang jika hukum-hukum anti korupsi diperkuat dan dipublikasikan; jika prosedur-prosedur yang telah terbukti penting dan berbagai dokumen diadopsi, jika kompetensi proses pelayanan meningkat dengan adanya pelatihan dan pengembangan karir, dan jika semua orang mengetahui bahwa pemerintah serius dalam memperkuat praktik yang jujur dan adil.

Sebuah sukses penting dari upaya advokasi dalam area ini dapat terjadi jika berbagai pihak dapat diyakinkan untuk menyebarkan pesan ini secara luas, bahwa korupsi di dalam pengadaan barang dan jasa publik tidak akan ditoleransi, dan pihak yang bersalah akan dihukum. Pengalaman menunjukkan bahwa meskipun upaya-upaya ini tidak mungkin dapat menghentikan semua korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa; tindakan tersebut mampu menghentikan masalah yang ada.



**3.4. MANAJEMEN ADVOKASI**

**Elemen-Elemen dalam Merencanakan sebuah Strategi Kampanye Advokasi**

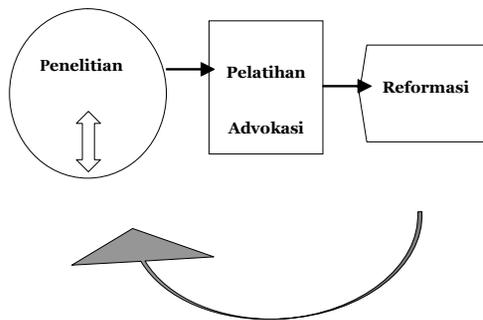
Ada beberapa elemen besar dari strategi advokasi, beberapa dijelaskan di bawah ini:

1. Kumpulkan data dengan hati-hati dan nyatakan masalah yang ada;
2. Bangun sebuah perangkat hasil apa yang ingin diraih dan tujuannya;
3. Identifikasi target pemirsa;
4. Identifikasi para pihak, contohnya kelompok-kelompok lain yang terkena dampak atau dapat terkena dampak dari kampanye advokasi anda;
5. Formulasikan pesan advokasi dan identifikasikan alat-alat yang

## Advokasi

- dibutuhkan untuk mengkomunikasikan pesan terhadap pemirsa yang ditargetkan;
6. Siapkan sebuah rencana aksi dan jadwal aktivitas;
  7. Identifikasi persyaratan sumber daya: manusia, organisasi, dan keuangan;
  8. Kumpulkan aliansi Anda: daftarkan dukungan dari pihak berpengaruh lainnya: CSO lain, masyarakat umum, pemerintah (lihat kotak di bawah ini untuk salah satu pendekatan hal ini);
  9. Identifikasikan kriteria dan indikasi evaluasi dan pengawasan;
  10. Kaji kesuksesan atau kegagalan dan tentukan langkah-langkah berikutnya;
  11. Identifikasikan wilayah-wilayah di mana konflik dapat terjadi (bahkan dengan aliansi);
  12. Gunakan mekanisme hukum dan pengaturan untuk mencari perlindungan, bantuan, dan akuntabilitas; dan
  13. Ciptakan penghubung bagi partisipasi publik.

### Mendefinisikan Strategi—Sebuah Contoh Model



204

source: Procurement Watch Philippines

### Proses Penelitian

Dalam proses meneliti masalah, menjawab pertanyaan-pertanyaan di bawah ini akan berguna:

Apa yang ingin Anda ketahui?

Apa topik Anda?

Apa tujuan dari penelitian tersebut?

Siapa sajakah pemakai pada akhirnya?

Apa hipotesis Anda?

Di akhir proses penelitian, berbagai masalah yang ditempatkan di dalam sebuah wilayah advokasi untuk transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik dapat berupa, contohnya, "Tidak tersedianya akses terhadap informasi saat ini tentang bagaimana menghargai berbagai kontrak yang ada"; "Sebagian besar tender tidak terbuka, tapi malahan dapat dinegosiasi".

Dalam proses penelitian, kepastian adanya data yang kuat amatlah penting. Informasi adalah kekuatan dan data sering kali merupakan dasar paling penting dalam menghadirkan argument. Advokasi, maka dari itu, harus berdasarkan data yang dapat dipercaya dan kuat.

Sangat penting juga untuk mengidentifikasi data yang dibutuhkan untuk usaha advokasi dan mengeksplorasi berbagai tipe variasi data pada awalnya. Contohnya, data yang ada di dalam masalah dapat menjadi kunci untuk menunjukkan ukuran masalah yang ada dan berhubungan dengan variabel sosial, politik, dan lingkungan yang spesifik; untuk menjustifikasi tindakan dan perhatian terhadap masalah sosial.

### Check List

Salah satu metode untuk mengumpulkan data adalah dengan membuat kuesioner atau *check list* sehingga informasi yang diperlukan dapat dikumpulkan dan disimpan. Di bawah ini adalah sebuah contoh dari

205

daftar cek untuk kegiatan perbaikan public yang dibuat di Hong Kong dan menegaskan beberapa wilayah yang dapat menjadi sasaran potensial perbaikan korupsi. Di dalam *check list*, sebuah pernyataan “tidak” mengindikasikan kelemahan potensial yang membutuhkan pelacakan lebih lanjut.

<p><b>Kebijakan</b> Adakah kebijakan tertulis dan prosedur yang membimbing tindakanperbaikan? Apakah pedoman ini sudah disebar dan dijelaskan kepada seluruh staf? Apakah instruksi-instruksi perbaikan ini secara teratur dilihat kembali dan diperbaiki?</p>
<p><b>Tuntutan</b> Adakah tuntutan resmi sebagai syarat pertukaran? Adakah proses persetujuan khusus untuk berbagai tuntutan ini? Apakah semua staf yang terkait mengetahui proses pembuatan tuntutan ini? Apakah daftar contoh tanda tangan pejabat yang menyetujui dipelihara untuk memeriksa keasliannya?</p>
<p><b>Para Penyalur yang Disetujui</b> Apakah ada daftar penyalur yang disetujui? Apakah ada sistem yang disetujui untuk menngasingkan dan/atau penghapusan para penyalur dari daftar? Apakah ada evaluasi performa dari para penyalur yang sudah disetujui?</p>
<p><b>Perkiraan</b> Apakah persyaratan-persyaratan untuk membeli barang berdasarkan perkiraan secara jelas dispesifikkan? Apakah ada perlindungan terhadap kesalahan pemesanan? Apakah pengawasan dilakukan untuk memastikan keaslian perkiraan atau alasan tidak adanya perkiraan? Apakah pengecekan acak dilakukan untuk memastikan harga yang ditetapkan untuk transaksi langsung adalah harga yang adil dan masuk akal? Apakah keamanan dilakukan di tempat untuk menghindari kesalahan perkiraan dan pengeluaran informasi yang tidak resmi?</p>

<p><b>Tender</b> Apakah informasi lengkap diberikan dalam dokumen tender? Apakah kotak tender dikunci dua kali dengan kunci yang dipegang secara terpisah oleh dua anggota staf dalam tingkatan yang pantas? Apakah informasi tender dijaga tetap rahasia sebelum keputusan diambil? Apakah pengaju proposal yang tidak berhasil juga diberitahukan tentang hasil tendernya? Apakah berbagai kondisi dan prosedur tersedia untuk para penyisih dalam prosedur tender yang kompetitif?</p>
<p><b>Lain-lain</b> Apakah kebijakan organisasi dalam konflik antar kepentingan dan penerimaan keuntungan bagi staf diketahui semua penyalur? Apakah ada pemisahan tugas yang jelas untuk meminimalisasi kesempatan terjadinya korupsi? Apakah staf secara teratur dipindahkan, baik untuk peningkatan karir dan untuk menghindari kemungkinan korupsi?</p>

(Catatan: Berbagai istilah harus didefinisikan sehingga jelas tidak salah digunakan di dalam konteksnya. Dibutuhkan definisi operasional untuk konsep-konsep yang lebih rumit).

Penelitian untuk sebuah permasalahan membutuhkan analisis data yang jelas. Hal ini termasuk menghubungkan permasalahan dengan penyebab atau sumber (contoh, kebijakan lokal, berbagai praktik, dan lain-lain) dan menunjuk berbagai solusi yang efektif (contoh: berbagai pilihan kebijakan, berbagai penggantian dalam prakteknya)—hasil penelitian dapat memberikan berbagai pilihan baru.

**Menetapkan Target dan Tujuannya**

Sangat penting untuk membangun target dan tujuan yang jelas dan spesifik:

- Target adalah hasil keseluruhan yang ingin Anda raih;
- Tujuan adalah apa yang harus terjadi dalam rangka meraih target;
- Target menyediakan adanya pengarahan, tema yang menyatukan, dan tujuan akhir yang spesifik; dan

## Advokasi

- Tujuan membangun standar dari berbagai kelompok untuk mengevaluasi perkembangan dan mendapatkan saran yang membangun.

### Identifikasi dari Target Sasaran

Berbagai hal untuk membantu mengidentifikasi target sasaran upaya advokasi:

- Membuat posisi kekuatan, seperti dalam akupuntur—menaruh tekanan di wilayah yang paling efektif;
- Menetapkan, siapa saja yang memiliki kekuatan (pembuat kebijakan dan kepentingan institusi lainnya sering kali menjadi hambatan untuk melakukan advokasi);
- Siapa dan institusi apa yang harus ditargetkan untuk mencapai target dan tujuan?
- Pastikan orang yang Anda identifikasi memiliki kekuatan untuk membuat perubahan;
- Cara apa saja yang dapat dilakukan untuk mendapatkan akses kepada mereka dan untuk mempengaruhi proses penetapan kebijakan? (contohnya kontak pribadi, media, sebagai seorang pemilik suara atau pembayar pajak, dan sebagainya, dan lain-lain); dan
- Teliti lawan secara hati-hati: pelajari argumen mereka, bangun argumen untuk melawan, analisis kepentingan mereka dengan hati hati. Ketahuilah “Musuh” Anda.

### Identifikasi para Pemilik Kepentingan

Rencana yang terbaik dibuat oleh mereka yang berkepentingan atau dapat terkena dampak oleh latar belakang yang berbeda.

Pertanyaan-pertanyaan yang dapat membantu:

- Siapa yang terkena dampak dari masalah (korupsi) yang dikhawatirkan oleh organisasi Anda?

- Suara siapa yang biasanya didengar?—dan suara siapa yang biasanya tidak didengar?
- Siapa yang akan berada dalam satu sisi dengan Anda—dan siapa yang akan melawan kita?
- Pandangan siapa yang akan menjadi prioritas kita?

### Meformulasikan Pesan Advokasi dan Mengidentifikasi Media Komunikasi yang Dibutuhkan

Advokasi dapat dilakukan dengan cara bekerja sama dengan para pembuat kebijakan itu sendiri seperti melalui catatan pendek, atau melalui media strategis untuk meningkatkan inisiatif kebijakan publik.

Strategi Advokasi:

- Melobi para pembuat kebijakan;
- Mencari representasi –contohnya dalam badan pengatur, pertemuan para pemilik modal perusahaan;
- Mengidentifikasi pelobi yang efektif dan mengikutsertakan pihak yang terkena dampak;
- Menyediakan pedoman praktis bagi mereka yang terlibat di dalam kampanye;
- Penulisan Kampanye, contohnya dengan:
  - Membangun sebuah penulisan kampanye secara masal untuk menekan pembuat undang-undang, pejabat administrasi, dan selebriti tingkat lokal, provinsi, dan nasional untuk mengambil sikap dalam isu tersebut;
  - Membuat penulisan yang personal, diinformasikan dengan baik, rapi, dan singkat;
  - Saat menulis untuk para pembuat Undang-Undang, identifikasikan diri anda sebagai seorang pemilik amanah, pemilik hak pilih, pembayar pajak, warga yang aktif, anggota dari panita X, dan sebagainya;

## Advokasi

- Mengorganisasi dan mengirimkan tulisan tersebut secara teratur dan sering.

Untuk menyiapkan strategi advokasi yang strategis:

- Ketahuilah catatan para pembuat Undang-Undang tersebut;
- Ketahuilah berbagai fakta yang ada;
- Buatlah argumen Anda sendiri; ini yang terbaik
- Buatlah argumen secara jelas;
- Tekankan kepentingan bersama;
- Cobalah untuk mengatur pertemuan yang spesifik dengan para pembuat kebijakan;
- Bersiaplah dengan pertanyaan yang diajukan; Buatlah menjadi spesifik namun tidak ofensif
- Jadikan permintaan Anda spesifik;
- Singkat saja, jaga agar kunjungan Anda singkat; dan
- Jangan putus asa.

### Rencana Aksi untuk Kampanye Advokasi

Rencana Aksi harus meliputi:

- Daftar aktivitas dengan tenggat waktunya;
- Pengkajian akan sumber daya yang dibutuhkan untuk aktivitas tersebut; dan
- Daftar berbagai tanggung jawab.

### 3.5. MENGAJAK AKSES SUMBER DAYA

Evaluasi aset yang anda miliki: staf, uang, fasilitas, reputasi, kontak media, aliansi, keanggotaan, dan lain-lain (kapasitas komunitas dan kekuatan organisasi).

Tanyakan diri anda sendiri: Dapatkah kita menang? Atau dapatkan organisasi kita mengatasi kekalahan? Untuk target jangka panjang, bangun perasaan satu komunitas dan kekuatan komunitas, serta semangat tim, perluas dasar kepemimpinan, perdalam pengalaman kepemimpinan, dan perluas keanggotaan organisasi dan dasar kontak.

### 3.6. EVALUASI DAN PENGAWASAN

Langkah pertama dalam melakukan persiapan pengawasan dan evaluasi dari suatu aktivitas (advokasi atau yang lainnya) adalah dengan membangun indikasi pengawasan—sebelum melaksanakan aktivitas.

Indikator Pengawasan Potensial:

- Indikator Proses—Apa yang terjadi di dalam proyek advokasi;
- Indikator produksi—meliputi semua aktivitas proyek;
- Indikator hasil – apa yang telah dihasilkan oleh proyek tersebut; dan
- Indikator akibat.

### 3.7. PRINSIP-PRINSIP EVALUASI

Beberapa teknik pengawasan yang berguna:

- Evaluasi dokumen;
- Lakukan survei;
- Buat diskusi;
- Lakukan observasi;
- Dengarkan anggota komunitas;
- Lakukan tukar pikiran;
- Lakukan pembicaraan informal; dan
- Lakukan pemetaan skenario.

Untuk membuat hasil pengawasan dan evaluasi Anda masuk ke dalam tindakan di masa mendatang:

### 3.8. KAJI, REFLEKSI, DAN REVISI

- Kaji keberhasilan atau kegagalan dan tentukan langkah berikutnya; dan
- Tentukan batas waktu dalam taktik tertentu dan bangun rencana alternatif jika taktik yang pertama tidak bekerja.

<b>Panduan langkah demi langkah untuk Melakukan Advokasi dalam Melakukan Advokasi untuk Praktek Perbaikan yang Transparan dan dapat Dipercaya</b>
● Tetapkan sebuah target kebijakan yang spesifik
● Teliti latar belakang dan isu yang berkaitan dengan proses perbaikan pemerintah lokal
● Bangun sebuah kelompok ahli dalam masalah perbaikan
● Pastikan metodologi yang kuat untuk pengumpulan data
● Siapkan portfolio yang efektif untuk representasi hukum
● Bangun kemampuan dalam hubungan media
● Laksanakan analisis SWOT dalam kampanye, SWOT (strengths/kekuatan, weakness/kelemahan, opportunities/kesempatan, dan threats/ancaman)
● Awasi pembangunan dalam pelaksanaan perbaikan lokal dan internasional
● Gunakan mekanisme pengaturan dan hukum untuk menekankan kepatuhann, transparansi, dan akuntabilitas dalam rantai perbaikan
● Ciptakan saluran untuk partisipasi publik

### 3.9. PEMBANGUNAN KAPASITAS ADVOKASI

#### Apa itu Pembangunan Kapasitas?

- Kapasitas-kemampuan, kekuatan, talenta, potensi, penilaian, inspirasi, ketajaman, fungsi, posisi, dan hasil maksimum. Kapasitas organisasi adalah kemampuan dari organisasi untuk mengantisipasi perubahan seperti hukum perbaikan yang baru dan etika perbaikan.

- **Pembangunan**-penguatan, perkembangan, pertumbuhan, intensifikasi, perluasan, peningkatan, dan membuat sesuatu menjadi lebih menarik dan sehat.

#### Pembangunan Kapasitas dalam Advokasi untuk Pelayanan Publik yang Transparan

Pembangunan kapasitas dalam melakukan advokasi untuk pelayanan publik yang transparan sangat penting:

- Untuk membuat keputusan yang terbuka;
- Untuk membuat berbagai program, contohnya aktivitas pendampingan untuk menjalankan Pakta Integritas;
- Membuat relasi untuk memperkuat alasan demi praktik pengadaan barang dan jasa yang lebih baik;
- Untuk memanfaatkan dan mengatur sumber daya organisasi;

Untuk mendampingi berbagai komunitas seperti asosiasi penduduk, kelompok-kelompok komunitas untuk meningkatkan masalah pengadaan barang dan jasa berkaitan dengan dewan lokal yang memiliki dampak ke dalam kehidupan sehari-hari mereka.

- Kelompok yang dijadikan target dalam Pembangunan Kapasitas dalam isu Advokasi dalam Perbaikan Publik dapat berupa direksi dan staf dari cabang-cabang TI dan CSO seperti asosiasi konsumen, kelompok penduduk, dan pejabat pembuat kebijakan.

#### 1. Beberapa Elemen Kunci Pembangunan Kapasitas

- Informasi
- Informasi adalah komponen penting dalam pembangunan kapasitas dalam berbagai isu yang kompleks seperti pengadaan barang dan jasa. Alat-alat yang dapat diproduksi dengan baik, jelas, dan ramah pemakai seperti buku pedoman, dan manual dalam

## Advokasi

melakukan pengawasan akan sangat berguna. Berbagai pakta integritas dapat dipergunakan untuk membuat para ahli dalam rangka membentuk pemerintahan yang baik. Berbagai website adalah sumber daya yang tak ternilai untuk pembangunan kapasitas.

- Sangat penting untuk memiliki kemampuan menangani informasi dengan adanya lonjakan informasi. Informasi harus tepat waktu.

### 2. Pendidikan/Pelatihan

- Pelatihan dan pendidikan adalah alat yang paling umum untuk membangun kemampuan.
- Kurikulum dari pelatihan untuk advokasi melakukan reformasi dalam masalah pengadaan barang dan jasa harus disesuaikan agar memenuhi kebutuhan kelompok yang menjadi target.
- Rencana/strategi pelatihan adalah sebuah keharusan. Pelatihan CBT yang dilakukan di Indonesia, Pakistan, dan Malaysia menyediakan masukan penting untuk membangun program pelatihan yang efektif<sup>84</sup>. )

### 3. Mobilisasi Sumber Daya

- Untuk mempertahankan program advokasi seperti pelatihan, organisasi harus membangun dan terus melakukan evaluasi sumber daya institusi termasuk dana, manusia, dan data.
- Merupakan keputusan yang bijak bagi organisasi advokasi untuk membangun hubungan dengan beberapa penyumbang dana (karena sulit untuk CSO terlibat dalam advokasi dan sepenuhnya berdiri sendiri).

---

<sup>84</sup> Lihat Laporan Workshop dalam website berikut: TI Malaysia ( <http://www.transparency.org.my> ), TI Pakistan ( <http://www.transparency.org.pk/> ), and TI Indonesia ( <http://www.ti.or.id/> ).

## **BAB 4 LAPORAN LOKAKARYA NASIONAL**

*Lokakarya Nasional TI EU- Asia Urbs Project "PENCEGAH KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK: PEMBANGUNAN KAPASITAS DAN JEJARING UNTUK MASYARAKAT SIPIL DAN PEMERINTAH DAERAH.*

### **Pendahuluan**

Dua ratus peserta menghadiri upacara pembukaan dari workshop nasional: MENCEGAH KORUPSI DALAM PELAYANAN MASYARAKAT: PEMBANGUNAN KEMAMPUAN DAN JEJARING UNTUK MASYARAKAT SIPIL DAN PEMERINTAH LOKAL dibuat bersama oleh TI Malaysia dan *Institute Integrity of Malaysia* pada tanggal 22 Mei 2006.

The workshop dibagi menjadi dua bagian:

#### Bagian 1:

Meliputi upacara pembukaan oleh Wakil Menteri Perumahan dan Pemerintah daerah, Y.B. Dato' Hjh. Azidah bt. Datuk S.P. Hj. Mohd. Dun dilanjutkan dengan diskusi panel dari pengalaman internasional tentang pencegahan korupsi dalam Pengadaan barang dan jasa publik.

#### Bagian 2

Dihadiri oleh 140 peserta termasuk perwakilan dari badan-badan pemerintah lokal, badan pemeriksa keuangan, lembaga Anti Korupsi (Anti-Corruption Agency (ACA)), organisasi masyarakat sipil, media, dan anggota dari *Transparency International Malaysia*.

Dato' Hjh. Azidah menekankan pentingnya pelaksanaan dan hukum Malaysia dan juga prosedur serta pedoman proses pengadaan barang dan jasa. Pedoman dan hukum ini ada untuk mencegah korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa.

## Laporan Lokakarya

Empat ahli internasional: Kim Geo Sung dari TI Korea; Donal O'Leary (TI Berlin); Syed Adil Gilani (TI Pakistan); dan Adhi Ardian Kustiadi (TI Indonesia), menekankan permasalahan yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa publik dan penerapan Pakta Integritas untuk mencegah korupsi. Lisa Prevenslik-Takeda, Senior Program Manager untuk Asia Timur dan Tenggara, menyediakan pendampingan yang amat berharga kepada workshop ini.

Pembicara dari Malaysia meliputi, Y. Bhg. Tan Sri Dato' Setia Haji Ambrin bin Buang, Badan Pemeriksaan Keuangan Malaysia, Cik Hajah Sutina binti Sutan, Direktur Perencanaan dan Penelitian dari Badan Anti Korupsi, En Che Hashmuddin Bin Mohammad, Asisten Sekretaris Divisi Pemberdayaan, Kementerian Keuangan.

Pembicara Malaysia Lainnya adalah Dr Goh Ban Lee, ahli pemerintahan lokal, Mr. R. Nadeswaran, wakil Editor *the Sun*, dan Josie Fernandez, anggota EXCO dari TI Malaysia.

Total dua puluh makalah dipresentasikan selama workshop dua hari tersebut. Sebuah kerangka aksi dibuat saat pembagian kelompok.

H.E. David G. Summers, Pejabat Komisi Tinggi Kanada, menyampaikan pidato penutupan.

Workshop nasional mendapatkan peliputan media yang luas termasuk dari televisi.

Para peserta memberi penilaian pelaksanaan lokakarya nasional ini:

- Lokakarya mencapai tujuannya untuk membangun kemampuan peserta dalam memahami dan mencegah korupsi dalam pelayanan pemerintah lokal;
- Makalah dan diskusi panel dinilai baik oleh sebagian besar peserta;

- 20% peserta menilai panel diskusi berikut luar biasa:
  - Pengalaman Internasional;
  - Pakta Integritas;
  - Peran Masyarakat Sipil;
- Beberapa rekomendasi untuk ditindaklanjuti adalah:
  - Peraturan pelaksanaan bagi pejabat pemerintahan
  - Pelatihan bagi masyarakat sipil tentang bagaimana berpartisipasi dalam masalah pengadaan barang dan jasa publik
  - Kampanye khusus yang dibuat oleh TI tentang korupsi
  - Pemilihan umum pemerintah lokal
  - Memperkenalkan PI ke dewan daerah
  - Pertemuan dengan LSM dan asosiasi penduduk dalam pertemuan dewan lokal

Buku Panduan  
Mencegah Korupsi  
Dalam Pengadaan  
Barang dan Jasa Publik

## **BAGIAN II**

### **Bagaimana Mengurangi Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik**

---

# **Pengalaman Dari Asia Pakistan**



## **BAB 1 LATAR BELAKANG**

### **1.1. PENDAHULUAN**

Tujuan utama Transparency Internasional (TI) adalah menguatkan sistem nilai secara global dengan menerapkan transparansi dan akuntabilitas sebagai bagian dari norma-norma masyarakat. Korupsi memiliki banyak manifestasi. Untuk menanggapi hal tersebut, banyak negara membangun sejumlah institusi, hukum dan peraturan-peraturan yang kompleks untuk memerangi korupsi. TI menyebut hal tersebut sebagai Sistem Integritas Nasional Negara<sup>85</sup>.

Beberapa pekerjaan di pemerintahan kerap memberikan banyak kesempatan yang menggiurkan untuk melakukan korupsi, dibandingkan dalam pengadaan barang dan jasa publik. Sektor Publik dalam konteks ini meliputi pemerintah nasional atau pemerintah propinsi, administrasi-administrasi kota, pemerintah lokal atau komunitas lokal, dan juga lembaga lainnya yang terkait pelaksanaan pelayanan kepada publik. Pengadaan barang dan jasa merupakan sektor publik yang paling rawan korupsi. Hampir setiap tingkat pemerintahan dan lembaga pemerintahan melakukan pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut sering dilakukan tanpa penghitungan jumlah keuangan yang terungkap kepada publik.

Transparansi Internasional Pakistan menyadari bahwa saat ini pengadaan barang dan jasa publik di seluruh departemen pemerintahan Pakistan hanya dianggap sebagai pekerjaan dengan fungsi pembelian dan penjualan. Hal tersebut menyebabkan banyak profesional dan staf

---

<sup>85</sup> TI mengembangkan and mempromosikan konsep Sistem Integritas Nasional (SIN) sebagai pendekatan menyeluruh untuk melawan korupsi. Merupakan panduan atau *blueprint* sitem yang efektif dalam mencegah korupsi yang dikembangkan berdasarkan konsensus internasional sebagai fitur penting sistem pemberantasan korupsi yang terbaik

pemerintah yang memiliki keahlian tidak tertarik mengurus pengadaan barnag dan jasa publik. Sejak tahun 2000, TI Pakistan telah mencoba mendorong lembaga dan pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pengadaan barang dan jasa menjadi lebih profesional, melalui aktivitas-aktivitas pembangunan kapasitas yang terarah. Aktifitas-aktifitas ini ikut berkontribusi dalam menguatkan sistem-sistem yang ada, transparansi dan mencegah korupsi.

TI Pakistan melakukan advokasi perubahan sistem pengaturan di Pakistan, termasuk di sektor swasta. TI Pakistan juga bekerja sama dengan Biro Akuntabilitas Nasional (*National Accountability Bureau –NAB*) dalam melakukan kampanye penyadaran Anti-korupsi dan penerapan rekomendasi-rekomendasi Strategi Anti-Korupsi nasional (*National Anti-Corruption Strategy-NACS*). Kampanye TI Pakistan mengenai penerapan Prosedur Pengadaan Barang dan Jasa Publik yang Transparan. Kampanye ini kemudian juga didukung oleh NAB, yang juga mensyahkan penerapan Model Manual Pengadaan Barang dan Jasa Publik yang dikembangkan TI.

### **1.2. STRATEGI ANTI KORUPSI NASIONAL PAKISTAN**

Berdasarkan masukan dari TI, pada tahun 2001 pemerintah Pakistan memulai persiapan Strategi Anti-korupsi Nasional (National Anti-Corruption System-NACS). Startegi tersebut mengacu pada konsep Sistem Integritas Nasional yang menggambarkan negara sebagai sebuah bangunan yang bertumpu pada tiang-tiang penyangga yang berlainan. Dalam hal ini seperti institusi-institusi penting negara, hukum dan nilai-nilai yang berkontribusi membangun integritas, transparansi dan akuntabilitas.<sup>86</sup> Proyek ini dijalankan oleh Biro Akuntabilitas Nasional (*National Accountability Bureau -NAB*) yang didanai *British Department for*

---

<sup>86</sup> Konsep tentang Sistem Integritas Nasional yang dikembangkan TI (lihat penjelasannya pada bab ini)

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Pakistan

*International Development* (DFID). Pelaksanaan proyek ini juga didukung oleh rekomendasi yang diberikan oleh seluruh pemangku kepentingan dan TI Pakistan.

Pilar Sistem Integritas Nasional Pakistan merupakan eksekutif dan badan yang bertanggungjawab terhadap akuntabilitas publik ( badan pemeriksaan keuangan, Komite komite keuangan publik, dan ombudsman), lembaga anti korupsi dan penegakan hukum, sistem dan peradilan hukum, legislatif, sektor swasta, media, dan masyarakat sipil.

Ada 3 tahapan dalam NACS yaitu Tahap peninjauan dan pengkajian, Tahap membangun kerangka kerja startegis, dan penerapan perencanaan untuk seluruh pilar.

Strategi Anti korupsi Nasional Pakistan (NACS) yaitu:

- Menyusun hasil dari keseluruhan peninjauan dan pengkajian termasuk sifat, cakupan dan dampak dari korupsi (Bab 2 dari dokumen NACS);
- Memberikan garis besar titik awal praktik korupsi, dan inisiatif-inisiatif anti korupsi, serta menyelidiki penyebab utama terjadinya korupsi (Bab 3 dari dokumen NACS);
- Memeriksa kelemahan secara sistemik yang terjadi dalam pilar-pilar sistem integritas nasional dan bagaimana mereka membiarkan korupsi berkelanjutan dilembaganya (Bab 4 dari dokumen NACS);
- Membangun strategi dan rencana penerapannya di setiap pilar integritas nasional (Bab 5 dari dokumen NACS)

Setelah meninjau prosedur pengadaan barang dan jasa di tingkat internasional (seperti FIDIC, Bank Dunia, Asian Development Bank, African Development Bank, Pakistan Engineering Council, and WTO), TI Pakistan mempersiapkan proposal prosedur transparansi dalam pengadaan barang dan jasa, dan disebarluaskan kepada seluruh pemangku kepentingan di

Pakistan oleh Biro Akuntabilitas Nasional. Proposal tersebut kemudian dimasukkan dalam naskah laporan akhir NACS. Setelah mendapat sedikit perbaikan, proposal tersebut disetujui oleh Pemerintah Pakistan. Selama pelaksanaan workshop internasional selama 3 hari di Islamabad, 19-21 Juli 2003, proposal TI Pakistan tentang prosedur transparansi dalam pengadaan barang dan jasa publik sempat dibahas dan kemudian disetujui oleh semua pemangku kepentingan (stakeholders). Peserta workshop ini adalah para pelaku bisnis, akademisi, para ahli pemerintahan, konsultan mesin, kontraktor, ahli dari Biro Akuntabilitas Nasional, konsultan-konsultan KPMG, dan ahli pengadaan barang dan jasa publik dari TI Inggris, LSM dan lainnya.

Isi proposal tersebut difokuskan pada penghapusan intervensi penguasa dalam proses evaluasi dan proses pemilihan pemenang tender. Ketika proses pembuatan proposal dilakukan, ditemukan lebih dari 27 prosedur pengadaan barang dan jasa yang berbeda, semuanya mengacu pada kebijakan pejabat publik yang melaksanakan tender. Hal ini tentunya membuka kesempatan terjadinya korupsi. Dengan menggunakan sistem tender saat ini, anggota dari Komite Evaluasi memperkirakan besarnya pengaruh penguasa dalam proses tender.

Rekomendasi TI Pakistan tentang pelaksanaan sistem transparansi dalam pengadaan barang dan jasa publik berdasarkan prosedur pekerjaan, barang, perlengkapan, IT, dan jasa, yaitu :

- Bank dunia atau peraturan Dewan Engineering Pakistan (*Pakistan Engineering Council –PEC*) harus secara serentak dijalankan oleh departemen pemerintahan dan lembaga semi-pemerintah hingga lembaga otoritas pengadaan barang dan jasa publik (*Public Procurement Regulatory Authority –PPRA*) telah memiliki peraturan sendiri;
- Panduan TI Pakistan berupa “Pakta Integritas” harus dibuat sebagai persyaratan dalam sistem tender untuk memastikan proses tersebut

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Pakistan

- dilaksanakan secara transparan dan adanya partisipasi masyarakat;
- *Public hearing* (dengar pendapat) harus dilakukan sebagai kewajiban bagi setiap pelaksanaan proyek baru untuk mengukur tingkat kebutuhan sebuah proyek, dampak proyek, serta mendahulukan persetujuan konsep perijinan.
- Seluruh tender jasa konsultasi (kecuali hanya ada satu pilihan) harus diproses berdasarkan sistem 2 amplop dan harus dievaluasi berdasarkan keahlian teknis dengan nilai minimum kelulusan adalah 75%. Apabila proposal penawaran dari badan usaha bernilai kurang dari 75% harus dikembalikan tanpa dibuka. Sebagai pengingat bahwa proposal keuangan harus dibuka depan publik dan pemenang tender diberikan kepada penawar terendah;
- Panitia tender kontrak harus mempublikasikan laporan evaluasi mereka paling lambat 10 hari sebelum pemilihan pemenang tender. Segala bentuk sanggahan yang diterima dari peserta tender yang kalah harus ditinjau dan apabila diperlukan akan dievaluasi kembali dan pemberian kontrak hanya diberikan kepada penawar terendah; dan
- Dalam melakukan penilaian pra-kualifikasi dan pemberian kontrak, panitia tender harus disertai paling tidak 2 pejabat departemen, dan minimum 3 ahli-ahli independent (masing-masing berasal dari Dewan Engineering Pakistan, institusi akuntan serta FPCCI).

### 1.3. BADAN PENGADAAN BARANG DAN JASA NASIONAL PAKISTAN

Kabinet Pakistan menyetujui Strategi Anti Korupsi Nasional pada 20 September 2002 dan 5 oktober 2002. Kemudian dilanjutkan dengan persetujuan presiden terhadap mekanisme pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik pada 24 oktober 2002. Komite Pelaksanaan

dibawah kepemimpinan NAB Letnan Jenderal Muneer Hafiez, untuk memastikan efektifitas mekanisme tersebut.

Perdana Menteri Pakistan Shaukat Aziz, yang kemudian menjabat sebagai Menteri Keuangan Federal pada tahun 2002, mengundang Transparency International ke Pakistan untuk melakukan *assesment* pelaksanaan strategi anti korupsi yang dilakukan pemerintah Pakistan. Selain juga untuk meminta rekomendasi yang dapat membantu pelaksanaan strategi tersebut. Sebagai respon, TI mengirim tim kecil dan mengadakan pertemuan yang dihadiri oleh hampir seluruh kementerian pemerintahan dan perwakilan bisnis dan komunitas hukum.

Diantara beberapa rekomendasi, tim TI tersebut menganjurkan agar pemerintah Pakistan secara menyeluruh memperbaiki pengadaan barang dan jasa, institusi-institusi dan aturannya serta sesegera mungkin melaksanakan rekomendasi Bank Dunia, sebuah kesepakatan yang sempat tertunda sejak tahun 1998, serta untuk mendirikan badan yang memiliki otoritas yang mengatur pengadaan barang dan jasa.

Setelah pertemuan tersebut, peraturan mengenai Public Procurement Regulatory Authority (PPRA) ditandatangani oleh presiden Pakistan. PPRA mempunyai fungsi dasar untuk menghasilkan peraturan, prosedur dan panduan mengenai pelaksanaan tender disetiap tingkatan negara, serta mengawasi prosedur-prosedur tender. Kemudian, PPRA juga melakukan pengembangan kapasitas lokal dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik serta pencegahan korupsi dalam proses tersebut. Pelaksanaan peraturan ini sempat tertunda selama 2 tahun karena proses birokrasi panjang.

Biro Akuntabilitas Nasional dan TI Pakistan (dan dukungan dari Menteri keuangan Shaukat Aziz), mendorong PPRA untuk menyelesaikan peraturan pengadaan barang dan jasa publik selama satu setengah tahun. Peraturan tersebut mengacu pada rekomendasi NACS mengenai

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Pakistan

pengadaan yang transparan. Akhirnya, pada 8 Juni 2004, Menteri Keuangan Pakistan mengeluarkan peraturan pengadaan barang dan jasa publik melalui S.R.O. 432 (I)/2004. Beberapa tahapan dalam Pakta Integritas juga turut dimasukkan dalam peraturan tersebut. Sejak Pakta integritas dapat dihubungkan dengan hukum, maka dokumen Pakta Integritas telah digabung dalam satu halaman.<sup>87</sup>

- Elemen yang penting masuk dalam peraturan pengadaan barang dan jasa tahun 2004 adalah *check and balance* dalam prosedur penilaian;
- Standarisasi proses dan dokumen tender, mengumumkan semua pra-kualifikasi atau tender-tender melalui iklan surat kabar yang dilakukan oleh panitia pengadaan atau tender serta situs internet bila tidak ada Koran nasional umum dalam bahasa Inggris dan bahasa Urdu minimal 15 hari kerja sebelum pelaksanaan tender;
- Kelengkapan pra-kualifikasi dan dokumen tender bagi peserta termasuk kriteria evaluasi dan metodologi penentuan pemenang tender;
- Penandatanganan Pakta Integritas, penetapan hak sanggah kepada peserta tender yang tidak terpilih, persyaratan tender, dan ketentuan untuk tidak meminta sesuatu apapun kepada salah seorang kontraktor atau penyedia serta tidak berlaku diskriminatif terhadap salah satu atau peserta tender lainnya;
- Mengumumkan hasil evaluasi tender dalam bentuk laporan yang dilakukan 10 hari sebelum pernyataan pemenang tender;
- Tidak melakukan negoosiasi dengan peserta tender dengan penawaran terendah atau dengan peserta lainnya;
- Menyelesaikan laporan evaluasi setelah meninjau semua pengaduan atau sanggahan yang masuk;

<sup>87</sup> Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Publik 2004 dapat dilihat dalam [http://www.transparency.org.pk/documents/Pakistan\\_Handbook\\_3\\_May.doc](http://www.transparency.org.pk/documents/Pakistan_Handbook_3_May.doc).

- Pemberian keputusan kontrak hanya kepada konsultan, kontraktor dan penyedia dengan penawar yang paling rendah, mempublikasikan laporan evaluasi dan pelaksanaan kontrak setelah diputuskan.

### 1.4. LEMBAGA ANTI-KORUPSI PAKISTAN

Banyak lembaga donor internasional, PBB dan departemen pemerintah ikut terlibat dalam tindak korupsi. Bank Dunia merupakan salah satu institusi keuangan internasional yang mempunyai strategi detil tentang anti korupsi, termasuk memperbaiki mekanisme pengaduan terhadap penyelewangan dan praktik korupsi.

Ada 4 propinsi yang berada dibawah pemerintahan federal.

Institusi-institusi anti korupsi adalah sebagai berikut ini:

- **Departemen Anti korupsi Propinsi** bekerja di 4 propinsi dibawah *West Pakistan Anti-Corruption Establishment* (ACE) yang berdiri pada bulan September 1961. Biro Akuntabilitas Nasional (*National Accountability Bureau -NAB*) merupakan lembaga anti korupsi nasional yang berada dibawah NAB sejak tahun 1999;
- **Badan pemerikas keuangan Pakistan** (*Auditor General*) merupakan departemen Federal pemerintah yang dimana departemen tersebut bertindak sebagai pengawas belanja publik yang melakukan pemeriksaan tahunan;
- **Komite Keuangan Publik** (*Public Accounts Committee*) merupakan badan pemerintah yang melakukan peninjauan laporan pemeriksaan keuangan yang diserahkan oleh badan pemeriksa keuangan.

## **BAB 2 PEDOMAN DAN PENGALAMAN TI PAKISTAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK**

TI Pakistan mempunyai banyak pengalaman serta kemampuan untuk mempromosikan penerapan transparansi dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik; Hal ini dilaksanakan bekerjasama dengan institusi-institusi pemerintah. Terdapat 2 pedoman atau alat bantu yang biasanya digunakan oleh TI Pakistan yaitu: Pakta integritas dan nota kesepahaman (Memoranda of Understanding MoUs) dengan pejabat-pejabat pemerintah. Pedoman tersebut dikembangkan sendiri oleh TI Pakistan.

### **2.1. MEMPERKENALKAN PI DALAM PROYEK K-III GREATER KARACHI WATER SUPPLY SCHEME**

Pada Februari 2000, TI Pakistan menyarankan kepada Direktur Pelaksanaan *Karachi Water and Sewerage Board* (KWSB) dan Pemerintah Sindh untuk menerapkan Pakta Integritas dalam prosedur pengadaan barang dan jasa publik KWSB.

Pakta Integritas dikembangkan TI sebagai alat untuk mempromosikan penerapan transparansi dalam pengadaan barang dan jasa. Didalamnya terkandung perjanjian atau kesepakatan dengan kewajiban untuk saling menguntungkan. Perjanjian tersebut perlu ditandatangani oleh seluruh kontraktor dan panitia tender atau pejabat publik yang terkait dengan dengan pengadaan barang dan jasa. Pakta Integritas tersebut telah diterapkan dalam proses pengadaan barang dan jasa di banyak negara seperti Argentina, Kolombia, Italia, Korea, Nepal, Ekuador, dan Jerman.

Hal-Hal utama didalam pakta Integritas tersebut adalah:

- Adanya komitmen dari pengambil kebijakan yang menyatakan secara resmi bahwa tidak ada keinginan atau menerima segala macam bentuk suap, hadiah, dan sebagainya dengan melaksanakan kedisiplinan yang sesuai serta diberlakukannya sanksi-sanksi perdata atau pidana jika terbukti melanggar;
- Adanya pernyataan dari setiap peserta tender bahwa mereka tidak akan menawarkan dan memberi segala bentuk suap serta adanya sanksi bila terbukti melanggar seperti pemutusan kontrak, ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan, serta didaftar hitamkan;
- Adanya janji yang diberikan oleh setiap peserta tender untuk mengungkap segala macam bentuk pembayaran yang didapat dari segala sesuatu yang terkait kontrak; dan
- Organisasi masyarakat sipil atau perwakilan masyarakat akan mengawasi atau memantau jalannya pelaksanaan pakta integritas.

Setelah TI Pakistan mengkampanyekan secara konsisten lebih dari satu tahun, KWSB menyetujui pelaksanaan Pakta integritas dalam prosedur pengadaan barang dan jasa. Pada 16 April 2001, Direktur pelaksana KWSB mengeluarkan surat resmi kepada TI Pakistan, yang isisnya meminta bantuan pelaksanaan Pakta Integritas dalam prosedur pengadaan barang dan jasa di KWSB, serta Pakta Integritas tersebut akan lakukan dalam proyek Greater Karachi Water Supply Scheme Phase-V, Stage-II, 2nd 100 MGD Project K-III (K-III project) atau proyek penampungan air raksasa di Karachi.

TI Pakistan secara cermat mengawasi jalannya pelaksanaan pakta integritas dalam tahap pertama proyek K-III, yaitu saat pelaksanaan proses tender untuk memilih konsultan yang merancang dan mengawasi proyek tersebut sampai pada saat pengambilan keputusan kontrak. Untuk tahap kedua pada proses tender bagi pemilihan kontraktor, TI Pakistan mulai

## Pedoman dan Pengalaman

melepaskan diri dari pelaksanaan proyek tersebut pada tahap pra-kualifikasi kontraktor<sup>88</sup>.

### **Tahap Pertama:** Pemilihan Konsultan

Untuk memastikan Pakta integritas telah berjalan, maka pada Mei 2001 dilaksanakan workshop yang diorganisir oleh TI Pakistan untuk KWSB. Workshop tersebut memperkenalkan prinsip Pakta Integritas serta keuntungannya dalam pelaksanaan transparansi di pengadaan barang dan jasa KWSB. Kemudian, Pakta Integritas tersebut ditandatangani oleh para konsultan dan kontraktor-kontraktor yang berpartisipasi dalam tender proyek penampungan air raksasa di Karachi untuk Phase-V, Stage-II, 2nd 100 MGD, K-III. Penandatanganan ini mutlak dilakukan oleh semua konsultan.

Di negara lain, penandatanganan Pakta integritas hanya dilakukan secara sukarela, bukan kewajibn. Namun, saat ini seluruh kantor TI di seluruh dunia menjadikan pelaksanaan dan penandatanganan Pakta Integritas sebagai persyaratan yang wajib dalam proses pengadaan barang dan jasa publik.

TI Pakistan menyiapkan kriteria evaluasi dalam pemilihan konsultan yang bertugas merancang dan mengawasi pelaksanaan proyek KIII tersebut. Setelah dilakukan pemilihan terbatas, TI Pakistan menyiapkan bantuan untuk mengembangkan kriteria transparansian dan aturan evaluasi dalam surat undangan tender atau "*Letter of Invitation*" (LOI). Pelaksanaannya berdasarkan sistem dua amplop (amplop yang disegel dan terpisah untuk kepentingan teknis dan keuangan). Hanya proposal yang secara dievaluasi secara teknis dan memiliki nilai 75% yang dipertimbangkan untuk dievaluasi secara keuangan, dan kemudian

---

<sup>88</sup> MoU ditandatangani untuk tahap pemilihan konsultan dan tender pembangunan. Terjadi pergantian manajemen di KWSB, namun manajemen ini tidak mau memperbaharui MoU yang sudah kadaluarsa.

proposal teknis terbaik akan terpilih. Kontrak tersebut diberikan kepada perusahaan dengan ranking teratas dan harga terendah yang dipilih beserta 3 perusahaan lainnya yang berada di rangking bawahnya. Lebih jauh lagi, berdasarkan keterangan Dr. Michael Wiehen, LOI tersebut merupakan yang paling pertama dalam penawaran Internasional. TI juga akan mempertimbangkan untuk memperkenalkan LOI kepada kantor nasional TI internasional lainnya

Kemudian pada Juli 2002, KWSB memberikan kontrak konsultan yang berdasarkan Pakta Integritas kepada *Techno Consult Pakistan Ltd* sebesar Rs. 62 Juta. Ini merupakan penghematan bersih bagi KWSB sejumlah Rs.185.5 juta dibandingkan dengan *Planning Commission Form I* (PC-I) dengan perkiraan jumlah sebesar Rs. 249 juta. Pemenang tender konsultan ini kemudian menandatangani kontrak sekaligus Pakta Integritas.

### **Tahap kedua:** Pemilihan Kontraktor

Setelah TI Pakistan menghentikan pelaksanaan Pakta Integritas dalam proyek K-III, Direktur pelaksanaan KWSB Brig. Sardar Javed Ashraf Khan melanjutkan proses pengadaan barang dan jasa yang transparan seperti yang telah ditetapkan oleh TI Pakistan pada tahap tender konsultasi. Direktur pelaksanaan biasanya meminta saran mengenai transparansi dan aspek-aspek prosedur pelaksanaan tender. Dan biasanya saran yang diberikan TI Pakistan akan dilaksanakan secara penuh.

Proses tender untuk kontraktor selesai bulan September 2003 dan semua pembangunan utama telah dimenangkan dengan total biaya sebesar Rs 4,448 juta. Total biaya ini berarti penghematan dengan total bersih sebesar Rs. 8.37 juta dibandingkan dengan disetujuinya PC-I dengan biaya Rs. 5,285 juta. TI Pakistan merasa bahwa keseluruhan proses tersebut sesuai dengan semangat pakta integritas. Proyek tersebut diselesaikan mendahului jadwal dengan total biaya sebesar Rs 5,521 juta.

### Kesimpulan

Pada kasus proyek K-III menunjukkan potensial keuntungan keuangan sebagai akibat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang transparan dalam pemerintahan dan lebih jelasnya sukses tersebut dicapai dengan diterapkannya Pakta Integritas.

Salah satu yang ditemukan TI Pakistan adalah adanya standarisasi-standarisasi beserta adanya pengawasan secara terus-menerus, yang sangat penting membangun kredibilitas setiap pengadaan barang dan jasa. Salah satu langkah penting dalam proyek K-III yaitu mengelompokkan ulang proyek ke dalam paket-paket misalnya 18 tender digabungkan dan dijadikan dalam 8 paket. Pengaturan ini untuk menjadikan 8 paket tersebut ke dalam 2 atau 3 tender, yang pengaturannya berdasarkan tingkat kepentingan dan kebutuhan yang berbeda.

Jika sebuah tender memakan waktu lebih banyak dibandingkan tender lainnya, maka tender tersebut harus dilakukan dalam waktu yang berbeda agar seluruh pengerjaan proyek dapat dilakukan dan diselesaikan dalam waktu yang bersamaan. Jika tidak dilakukan, maka bukan hanya keterlambatan yang akan menjadi masalah, namun penyelesaian proyek yang lebih cepat akan membuat proyek tersebut tidak dapat diperiksa untuk dilakukan uji coba standarisasi. Uji coba tersebut hanya dilaksanakan setelah keseluruhan proyek sudah selesai. Bila pengerjaan seluruh bagian belum selesai maka air tidak dapat dialirkan ke dalam sistem. Oleh karena itu, sangat penting agar semua pengerjaan proyek dapat diselesaikan secara bersamaan.

Proyek K-III tersebut menjadi model internasional dari pelaksanaan transparansi didalam prosedur pengadaan: Didalam laporan kasus Greater

<sup>89</sup> "Transparansi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah: Keuntungan dari Efisiensi Pengelolaan dan Orientasi", doc. no: TD/TC/WP(2002)31/FINAL, dapat dilihat dalam: <http://www.oecd.org/trade>.

Karachi Water Supply Scheme Phase-V, Stage-II, 2nd 100 MGD Project K-III yang disiapkan oleh *Working Party of the Trade Committee* OECD mengenai transparansi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah<sup>89</sup> digarisbawahi sebagai contoh penghematan biaya akibat penerapan transparansi dalam sistem pengadaan barang dan jasa. Total biaya proyek adalah sebesar Rs. 5,521 juta, sedangkan perkiraan anggaran yang disetujui yaitu sebesar Rs. 6,548 juta. Hal ini berarti terjadi penghematan bersih sebesar Rs 1,057 juta<sup>90</sup>.

### Pengawasan Pakta Integritas

Salah satu bagian terpenting dalam pelaksanaan pakta integritas adalah pengawasan terhadap pelaksanaan mekanisme itu sendiri. Mekanisme pengawasan tersebut digabungkan ke dalam peraturan pengadaan barang dan jasa publik tahun 2004, berdasarkan rekomendasi TI Pakistan. Pengawasan merupakan proses yang terus menerus bagi peserta tender, masyarakat sipil, lembaga anti korupsi yang mempunyai peranan penting.

### Pengawasan Proses Penentuan Pemenang

Anggota komite yang terpilih akan menyiapkan laporan evaluasi penawaran yang masuk dan kemudian mengirimkan laporan tersebut kepada seluruh peserta tender 10 hari sebelum penentuan pemenang. Peserta tender yang dinilai tidak layak menjadi pemenang tender yang dipersilahkan untuk menyampaikan sanggahan atas penilaian tersebut. Hal ini berguna untuk mencegah para evaluator untuk memanipulasi atau bertindak curang atas keputusan tender atau melakukan kesalahan dalam proses evaluasi.

<sup>90</sup> Laporan lengkap dapat dilihat di website TI Pakistan: <http://www.transparency.org.pk/documents/kw&sb.pdf>.

### **Pengawasan Paska Penentuan Pemenang**

Dokumen-dokumen kontrak beserta laporan evaluasi diumumkan kepada publik, idealnya disampaikan dalam situs internet lembaga yang melakukan pengadaan. Dengan cara ini, masyarakat sipil sebagai pengawas akan dapat mempunyai kesempatan untuk mengawasi kontrak tersebut dan pelaksanaannya. Selain itu, masyarakat juga dapat mengajukan pengaduan seperti pengaduan tentang pekerjaan yang dibawah standar. Dokumen kontrak yang dipublikasikan juga menyediakan kesempatan bagi para peserta tender untuk mempelajari tentang nilai kontrak, dan jika didapati bahwa nilai kontrak tersebut tinggi, maka hal itu akan membuat mereka tertarik untuk berpartisipasi dalam tender mendatang. Lembaga anti korupsi telah mempunyai akses untuk mengevaluasi laporan evaluasi dan kontrak, sehingga mereka dapat memeriksa setiap prosesnya.

### **2.2. NOTA KESEPAHAMAN/ MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU)**

Salah satu panduan TI Pakistan yang paling berhasil adalah Nota sepehaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) yang ditandatangani oleh lembaga-lembaga pelaksana pengadaan barang dan jasa publik. Contoh dari MoU yang sering dilaksanakan dapat dilihat pada lampiran-1. Bagi TI Pakistan, dengan menandatangani MOU merupakan cara untuk meningkatkan kemampuan lembaga pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk melaksanakan pengadaan barang dan jasa secara baik, serata cara ini juga akan meningkatkan daya saing pasar.

#### **a) Model**

Ide dari MoU ini adalah untuk mendukung lembaga publik lainnya seperti *National Bank of Pakistan, City District Governments of Karachi, Central Board of Revenue* untuk melaksanakan peraturan pengadaan publik tahun 2004, terutamanya untuk mengaplikasikan penggunaan Pakta integritas dalam proses pengadaan barang dan jasa publik.

Dengan menandatangani MoU, TI Pakistan telah menyatakan diri untuk:

- Mempersiapkan manual atau panduan untuk badan pelaksana pengadaan barang dan jasa;
- Menyiapkan standar isi dokumen tender yang mengacu pada standar internasional maupun nasional, dan dimasukkan ke dalam Prosedur Transparansi Pengadaan Barang dan Jasa (*Transparency Procurement Procedures*). Keputusan ini merupakan rekomendasi dari NAB, yang bergabung dalam National Anti-corruption Strategy (NAVS) 2002, yang tujuan mematuhi seluruh peraturan pengadaan publik tahun 2004; dan
- Menyediakan pelayanan gratis untuk memeriksa semua dokumen tender oleh lembaga pengadaan barang dan jasa publik berdasarkan manual dan peraturan pengadaan barang dan jasa. Saran yang diberikan TI Pakistan meliputi tahap tender dan tidak terlibat pelaksanaan tender atau proses evaluasi.

Dengan menandatangani MOU, lembaga pengadaan barang dan jasa publik menyatakan diri untuk:

- Menetapkan kordinasi anggota komite yang berasal dari lembaga resmi pengadaan barang dan jasa dan para ahli dari TI Pakistan untuk meninjau dokumen penawaran yang ada dan juga memberikan kriteria evaluasi beserta sistem penentuan pemenang, dan lain sebagainya;
- Membuat informasi keuangan yang mudah diakses publik, antara lain laporan-laporan pemeriksaan dan sumber pendapatan serta penghasilan (secara berkala);
- Menginformasikan kepada masyarakat serta individu yang terkait, institusi, organisasi, para penyedia barang dan jasa dan sebagainya mengenai kegiatan-kegiatan yang ditentukan; dan

## Pedoman dan Pengalaman

- Menerima keadaan bahwa TI Pakistan mempunyai hak untuk menarik diri dari MOU dan menyatakan kepada masyarakat mengenai hal tersebut, apabila terjadi kasus seperti tidak tercapainya persetujuan tentang rekomendasi pelaksanaan yang diberikan.

### b) Penerapan

TI Pakistan telah menandatangani MOU dengan banyak lembaga publik serta telah mempersiapkan manual pengadaan barang dan jasa bagi 8 lembaga diantaranya (lihat lampiran 2). Salah satu contoh yang paling baik adalah tentang dukungan TI Pakistan dalam membantu membangkitkan daya saing pasar dalam kasus Pakistan Steel – badan usaha milik negara. Pada tahun 2004, TI Pakistan menandatangani MOU dengan Pakistan Steel, setelah mempersiapkan manual pengadaan barang dan jasa, untuk memeriksa semua dokumen tender dalam waktu 3 bulan, yang kemudian diperpanjang. TI Pakistan telah memeriksa dan memperbaiki lebih dari 500 dokumen tender perusahaan tersebut. Pakistan Steel juga mengajukan kasus pengadaan barang dan jasa, khusus kepada TI Pakistan, untuk diminta saran untuk dapat diterapkan hukum nasional sesuai dengan peraturan pengadaan tahun 2004.

Pada satu kali, Pakistan Steel membutuhkan *metallurgical coke* untuk meningkatkan kapasitas produksi. *Metallurgical coke* merupakan barang yang sangat jarang digunakan. Menurut temuan Pakistan Steel pada bulan Juni 2005, hanya ada satu penyedia *Metallurgical coke* saja yang ada dengan harga US\$ 400 per ton. Masalah ini disampaikan kepada TI Pakistan untuk ditangani sesuai dengan peraturan pengadaan barang dan jasa publik tahun 2004. TI Pakistan mendukung Pakistan Steel dengan menyiapkan dokumen tender berdasarkan manual pengadaan barang dan jasa. Kemudian Pakistan Steel diusulkan untuk :

- Mengiklankan tender secara Internasional dalam 3 bagian;
- Mengirimkan pengumuman tender kepada kedutaan Pakistan di luar negeri untuk menghubungi para penyedia barang agar ikut melakukan penawaran.

Penerapan tender tersebut kemudian diiklankan secara luas di surat kabar Pakistan, situs internet Pakistan Steel dan situs PPRA, serta di kedutaan besar Pakistan di luar negeri. Sebanyak 15 penawaran akhirnya diterima pada bulan Agustus 2005. Penawaran tersebut dibuka untuk publik dan kontrak lebih dari 35.000 ton diberikan pada bulan September 2005 kepada penawar terendah yaitu M/s Rag Trading GMBH Germany sebesar US\$ 176 per ton dan dengan total US\$ 6,160,000, Harga yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan tawaran dari penyedia tunggal yang secara inisial telah berhasil diidentifikasi oleh Pakistan Steel.

TI Pakistan menemukan bahwa tanggapan aktif mengenai proses tender, yang memasukan Pakta Integritas. Proses ini memastikan kepada para penyedia bahwa kontrak yang diberikan berdasarkan pada mutu. Peserta tender lainnya dipersilahkan mengajukan keberatan-keberatan jika mereka menilai laporan evaluasi tidak layak. Hal ini mendorong banyak peserta tender berperan serta dalam proses tersebut.

Tahun berikutnya, kemudian tender kedua sebesar 70.000 ton dilakukan dan sebanyak 15 penawaran diterima. Kontrak tersebut kemudian diberikan kepada penawar dengan harga terenda yaitu M/s Hong Fortune Resources (Energy) China Co. Ltd. Dengan harga sebesar US\$ 145 per ton (total US \$ 10,150,000). Sebagai hasilnya total biaya bagi pengadaan diperkirakan hanya sebesar US\$ 16 juta dibandingkan dengan biaya sebesar US\$ 42 juta yang telah diperkirakan oleh Pakistan Steel. Pemberian kontrak tersebut membuat Pakistan Steel menghemat sebanyak 60% dari perkiraan biaya dan perkiraan total bersihnya adalah sebesar US\$ 25.7 juta atau Rs. 154 juta. Pakistan Steel saat ini telah mendapatkan lebih dari 250,000 ton *Metallurgical Coke* dengan menggunakan prosedur yang sama.

### c) Kesimpulan

Didalam pengalaman TI Pakistan, pelaksanaan Pakta Integritas dalam pengadaan barang dan jasa publik menjadi dasar standarisasi dokumen

## Pedoman dan Pengalaman

penawaran yang sesuai dengan standarisasi Internasional. Dan sebaliknya juga hal tersebut meningkatkan daya saing pasar yang sehat dan memberikan kontrak kepada penawar yang paling berpengalaman, berkompetensi, dan para penawar harga terendah dalam waktu yang singkat.

Seperi digambarkan dalam kasus Pakistan Steel, proses pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan dengan cepat yaitu dengan cara: mengiklankan tender, penentuan pemenang tender, dan distribusi material hanya membutuhkan waktu selama 3 bulan dan 11 hari. TI Pakistan percaya bahwa ini merupakan satu-satunya cara yang mungkin dilaksanakan untuk menghasilkan prosedur pengadaan barang dan jasa yang transparan, termasuk penandatanganan Pakta Integritas. Kekuatan dari manual pengadaan barang dan jasa TI Pakistan ini adalah sistem tersebut mampu melaksanakan tender dalam waktu 45 hari sejak pembukaan penawaran.

### 2.3. CHECKLIST MODEL

TI Pakistan telah mengembangkan *checklist* yang diperuntukan bagi lembaga pelaksan pengadaan barang dan jasa publik. *Checklist* ini ditujukan sebagai alat evaluasi bagi anggota lembaga pelaksana pengadaan barang dan jasa publik untuk menilai kepatuhan dalam penerapan peraturan pengadaan barang dan jasa. Evaluasi ini ditujukan sebagai bahan masukan bagi Pakistan Procurement Regulatory Authority (PPRA). *Checklist* ini kemudian diadopsi dan dijadikan standar tingkat kepatuhan dalam penerapan peraturan pengadaan barang dan jasa publik oleh Divisi Keuangan pemerintah Pakistan pada 8 Juni 2004.

*Checklist* ini juga membantu manajemen lembaga pelaksana pengadanan barang dan jasa untuk memastikan bahwa peraturan pengadaan telah diikuti atau tidak. Langkah ini diperlukan untuk membantu mengurangi kemungkinan terjadinya manipulasi dalam proses evaluasi. Manipulasi ini biasanya ditujukan untuk menguntungkan peserta tender tertentu.

### BAB 3 PEMBELAJARAN

#### 3.1. E.U - ASIA URBS PROJECT

Ketika diundang untuk berpartisipasi dalam E.U - Asia Urbs Project tahun 2004, TI Pakistan membantu sejumlah lembaga publik dan badan pemerintah untuk membangun pengadaan barang dan jasa publik yang transparan. TI Pakistan telah bekerja sama dengan pemerintahan distrik kota Karachi untuk membuat manual pengadaan barang dan jasa publik lembaga pelaksana pengadaan barang dan jasa<sup>91</sup>. Upaya serupa juga sudah dilakukan TI Pakistan sejak beberapa tahun pada banyak lembaga pemerintah.

Salah satu kegiatan dalam EU - Asia Urbs Project adalah peningkatan kapasitas (*Capacity Building dan Training - CBT*) di setiap negara proyek. Di Pakistan, lokakarya 3 hari CBT diadakan pada tanggal 19-21 September 2005 di Karachi. Sejak dilakukan assesment dan konsultasi dengan berbagai *stakeholder* ditemukan adanya kebutuhan lokal untuk memfasilitasi penerapan undang-undang PPRA. Sehingga, lokakarya dijadikan sebagai media "Train for Trainers" bagi pejabat publik dari lembaga yang menerapkan peraturan PPRA. Lokakarya diselenggarakan bersama oleh TI Pakistan, World Bank, dan PPRA.

Tiga lembaga yang berperan penting dalam upaya pencegahan korupsi di Pakistan adalah PPRA dan Biro Akuntabilitas Nasional dan Badan Pemeriksa Keuangan Pakistan. Biro Akuntabilitas Nasional adalah badan anti korupsi nasional tertinggi, PPRA adalah badan pemerintah yang mengatur pengadaan barang dan jasa publik, Badan Pemeriksa Keuangan adalah pengawas pemerintah sehubungan dengan belanja publik, dan World Bank adalah bagian terbesar lembaga keuangan internasional yang memberi pinjaman pengembangan kepada Pemerintah Pakistan lebih dari US\$ 15 milyar per tahun.

## Pembelajaran

Sebanyak 35 peserta dalam lokakarya ini mendapat sertifikat sebagai Pelatih dan Spesialis Pengadaan Barang dan Jasa Publik. Para peserta juga menerima Manual Pengadaan barang dan jasa dari TI Pakistan, yang telah disiapkan bagi Pakistan Steel. Material pelatihan yang digunakan oleh enam organisasi dalam lokakarya CBT tersedia dalam website TI Pakistan.

TI Pakistan telah meminta peserta lokakarya untuk mengadakan lokakarya kecil di lembaganya masing-masing selama tiga tahun dan untuk mengirimkan laporan program dan kemajuan lokakarya tersebut ke TI Pakistan. Laporan mengenai survei lokakarya dapat ditemukan di lampiran 3.

Aspek terpenting dari Lokakarya Pembangunan dan Pelatihan Kapasitas ini merupakan keikutsertaan dari pejabat dari berbagai lembaga pemerintah sebagai pelatih. Hal ini dapat menjadi contoh yang baik dari suatu bentuk kerja sama, juga rasa percaya dari lembaga-lembaga tersebut dalam menyelenggarakan pengadaan barang dan jasa publik. Selain itu, kesempatan ini juga merupakan kali pertama World Bank melakukan kerja sama TI dalam proyek pengadaan barang dan jasa. Sebagai hasil langsung dari Lokakarya CBT, World Bank kini telah meminta TI Pakistan untuk terlibat dalam proyek pinjaman pengembangan mendatang sebanyak lebih dari US\$ 160 juta bagi Kementerian Irigasi Sindh. Tanggung jawab dari TI Pakistan adalah untuk memberikan usulan bagi dokumen-dokumen pengadaan yang disiapkan oleh Kementerian Irigasi Sindh, dan untuk memeriksa dan memberikan konfirmasi apakah laporan evaluasi dari berbagai kontrak pengadaan dibawah dana pinjaman sesuai dengan ketentuan daripada kriteria evaluasi dalam dokumen-dokumen penawaran yang bersangkutan.

Pihak media massa memberikan liputan yang baik bagi Lokakarya CBT, yang meningkatkan kesadaran publik akan pentingnya transparansi pengadaan publik dan peranan TI Pakistan dalam penerapan dari hukum pengadaan yang baru. Semenjak Lokakarya CBT, tiga MoU's dalam aplikasi

dari Pakta Integritas telah ditandatangani: dengan Bank Nasional Pakistan, Port Qasim dan the Trading Corporation of Pakistan.

TI Pakistan melanjutkan usaha-usaha mereka untuk menyediakan pelayanan ahli untuk penerapan dari Aturan-aturan Pengadaan Publik 2004 di Pakistan. TI Pakistan juga mencoba untuk meyakinkan World Bank dan Asian Development Bank (ADB) untuk menerapkan aturan-aturan ini dalam perjanjian pinjaman, semenjak perjanjian-perjanjian ini (menurut sudut pandang TI Pakistan) menjadi lebih transparan daripada institusi-institusi dengan prosedur-prosedur pengadaan mereka sendiri.

### 3.2. PENGENALAN PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA DI TINGKAT PROPINSI

Dalam struktur politik Pakistan, peraturan pengadaan barang dan jasa publik 2004 milik pemerintah hanya berlaku untuk lembaga-lembaga yang didanai oleh pemerintah federal. TI Pakistan telah mencoba untuk meyakinkan pemerintah propinsi dan daerah untuk mengadopsi aturan-aturan pengadaan yang sama.

Dalam rangka mempromosikan ide ini, TI Secretariat – Berlin- dan TI Pakistan mengadakan lokakarya mengenai *"The Transparent Use of Earthquake Relief Funds"* pada Februari 2006. Para ahli internasional dalam bantuan kemanusiaan, organisasi masyarakat sipil, LSM, lembaga donor dan pejabat pegawai yang relevan diundang untuk berpartisipasi. Lokakarya dibuka oleh Perdana Menteri Pakistan. Rancangan rekomendasi yang dirumuskan dalam lokakarya ini diedarkan kepada para peserta. Rekomendasi akhir dipersiapkan setelah menerima seluruh laporan dan disampaikan kepada Perdana Menteri Pakistan.

Rekomendasi yang utama adalah bahwa pengadaan barang dan jasa publik dalam bencana gempa bumi yang menjadi wewenang pemerintah

## Pembelajaran

propinsi dan melaksanakan peraturan pengadaan barang dan jasa publik 2004. Perdana Menteri kini telah mengeluarkan instruksi kepada semua pemerintah propinsi untuk mengadopsi peraturan PPR 2004.

Gubernur Sindh telah menetapkan berdirinya *Provincial Procurement Regulatory Authority*. TI Pakistan telah membangun hubungan dengan pemerintah propinsi Sindh dan melanjutkan usahanya untuk melobi pemerintah-pemerintah propinsi lainnya untuk mengadopsi peraturan pengadaan barang dan jasa publik 2004.

### LAMPIRAN 1



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL PAKISTAN** Strives to build a better country to live in **MEMORANDUM OF UNDERSTANDING**

**This Memorandum of Understanding is signed on the 10th day of June 2005 between Transparency International Pakistan (TIP) and the Pakistan International Airlines (PIA) for the Implementation of the "Integrity Pact" and Transparency in its Procurement Systems.**

Transparency International is a non-governmental organisation, dedicated to government accountability, and curbing the international and national corruption. Through over 98 independent National Chapters, Transparency International bring together people of integrity in civil society, business and government, to work as coalitions for Systemic reforms. Transparency International do not "name names" or attack individuals or investigate, but focus on building systems that combat corruption.

Transparency International national chapter Transparency International Pakistan aims at Building a coherent National Integrity System, to institutionalise efforts to curb corruption. The ultimate goal of this system is to make corruption a "high risk" and "low return" undertaking. It is designed to prevent corruption from occurring in the first phase, rather than resting on punishment after the event. Because corruption tends to be the result of SYSTEMATIC failures. The primary emphasis of Transparency International Pakistan is on reforming the system, rather than blaming the individuals.

The "Integrity Pact" is an Integral Part of the National Accountability Bureau initiative towards Shafaff Pakistan, the National Anti Corruption Strategy approved by the Cabinet on 20th September 2002 & 5th October 2002, its Implementation mechanism approved by the President 24th October 2002. The Integrity Pact is a tool developed by Transparency International, which ensures that all activities and decisions of public offices are transparent and that the projects/works are implemented, services are provided or taken, and goods/materials are supplied without giving taking or allowing for any kind of benefit, financial or otherwise. Justification of the decisions taken is provided without discrimination to all parties concerned or to any individual or institution/organisation.

Considering that all Companies and Organisations in Pakistan share a responsibility to combat bribery in all forms and manifestations, it is agreed; *That Public Procurement Rules 2004 are applicable in PIA including "Integrity Pact" prescribed by PPRA.*

To sign this Memorandum of Understanding between Transparency International Pakistan (TI Pakistan) and Pakistan International Airlines (PIA) for the Implementation of the "Integrity Pact" and Transparency in its, Procurement Systems.

## Pembelajaran

That PIA along with TI-Pakistan will work jointly for the implementation of the PEC & World Bank SBDs which is a recommendation of the NACS, and those recommendations in the NACS involving Transparency in procurement, and Public Procurement Rules 2004. It is also agreed that the PIA will establish an accountability in all its dealings and try to provide all the necessary Checks and Balances in its effort towards a Transparent Procurement System.

*A Coordination Committee of PIA & TIP members will be formed to implement "Integrity Pact" and Transparency in its Procurement Systems.*

### **The Coordinating Committee.**

This committee to be set up by PIA, shall consist of a three members comprising Officials of PIA, with responsibilities related to Law, Finance and Technical (Procurement & Contracts) Departments. and two Representative of TI Pakistan. The Secretary General TI Pakistan shall act as its Chairman.

The Coordinating Committee will:

1. Identify and list all issues of transparency and evaluation of tenders criteria in the procurement bidding documents, including the discretionary conditions of exiting in the contract documents and make the necessary changes where necessary.
2. Prepare ways and means to be included in Contract Documents to eliminate/reduce delays to a bare minimum (Time base decisions with predictable milestones) and in approvals by providing mandatory time frames for submittals by consultants/contractors and approvals by client/consultants.
3. Introduce approval systems to process and award contracts, as well as complete the Projects at the most economical cost and within the scheduled time.

4. Incorporate the Directives of the NACS & PPRA with regards to Procurement and Contracting.

### **Herein after it is agreed that;**

- All important decisions be made public.
- Information on all important activities including auditor's report should be made easily accessible to all.
- PIA will periodically make public their sources of income and revenues.
- PIA has the responsibility to inform the local public and all interested individuals /institutions/organisations/vendors and others about the activities carried out under this Agreement.
- In accordance with the proposed Pact, Transparency International Pakistan will provide experts' services for 3 months beginning from June 2005, which may be renewed on mutual understanding.
- Team of Experts of TI Pakistan and PIA will prepare "PIA Procurement Manual".
- The "PIA Procurement Manual" will comprise of all the Standard Bidding Documents on procurement of Works, Goods & Services, based on International Standards, World Bank, FIDIC and Pakistan Engineering Council, duly amended to comply with the Transparent Procurement Procedures, recommended by the National Accountability Bureau in the National Anticorruption Strategy 2002, and fully compliant to the Public Procurement Rules 2004.
- TIP agree to vet all tender document of which PIA prepares on the basis of Procurement Manual for three months w.e.f . the date a directive is issued by the President of National Bank.
- PIA will hold a press conference/seminar to declare application of PIA Procurement Manual.

## Pembelajaran

- TIP under its charter will not participate in the PIA tendering process in any capacity, not even as observer.
- Transparency International Pakistan will provide experts' services to PIA without any cost to the PIA.
- That all information relevant to providing Transparency Procurement procedures shall be provided to the Coordination Committee by the PIA and all its related departments. It shall include documents which are in addition to those that are allowed under the Freedom of Information. Ordinance 2002.
- That in case the PIA fails to carry out the above agreed-upon recommendations Transparency International Pakistan has the right to withdraw from this Memorandum of Understanding and declare the same through a public announcement. Such withdrawal shall be effective 30-days after the date of the receipt of a notification given by TI-Pakistan to the PIA to this effect..

**Tariq Kirmani**

**Chairman**

**Pakistan International Airlines (PIA)**

**Syed Adil Gilani, Vice Chairman,**

**Transparency International Pakistan**

**Saad Rashid**

**Project Advisor**

**Transparency International Pakistan**

246

## **LAMPIRAN 2**

Manual Pengadaan Barang dan Jasa yang telah disiapkan untuk lembaga publik:

1. Pemerintah Kota Karachi, 22 Maret 2003 <http://www.Karachicity.gov.pk>
2. Perusahaan Telekomunikasi Pakistan
3. Pakistan Steel Mill Ltd, 16 juni 2004 <http://www.Pakistansteel.gov.pk>
4. Pakistan International Airlines, 10 juni 2005 <http://www.piac.org.pk>
5. Port Qasim Authority, 20 April, 2006
6. National Bank of Pakistan, 30 maret 2006
7. Central Board Revenue, 11 oktober 2005
8. Trading Cooperation of Pakistan pada tanggal 25 April 2006

## **Lampiran 3**

**Aktivitas:**

**Pengadaan Peningkatan Kapasitas Dan Pelatihan: Melatih Para Pelatih Lokakarya Pada Tanggal 19-21 September 2005, Karachi, Pakistan**

**Proyek:**

**Mencegah Korupsi Di Kontrak Publik: Meningkatkan Kapasitas Dan Jejaring Untuk Masyarakat Sipil Dan Pemerintahan Lokal.**

Evaluasi dari peningkatan kapasitas dan pelatihan jejaring dilaksanakan melalui persiapan dan distribusi kuesioner bagi peserta. Dari 35 peserta yang datang, kuesioner yang lengkap terisi dari 26 peserta terkumpul. Dibawah ini adalah rangkuman dari respon-respon.

247

## Pembelajaran

### Partisipasi

Lokakarya telah mengalami keberhasilan dengan menarik sekitar 20 peserta. Sekitar 50% dari peserta mewakili Badan Usaha Milik Negara, sedangkan 50% sisanya terdiri dari nasional dan perwakilan pemerintah lokal. TI Pakistan dan beberapa jurnalis juga berpartisipasi. Partisipasi/target peserta sesuai dengan sasaran dari lokakarya, misalkan untuk melatih para pelatih.

### Kesimbangan Jenis Kelamin

Terdapat ketidakseimbangan jenis kelamin yang signifikan, dengan hanya 2 peserta berjenis kelamin wanita. Bagaimanapun distribusi umur dari peserta cukup bagus dengan sebagian besar berumur antara 30 dan 60.

### Tujuan dari Partisipasi Bagi Peserta

Kebanyakan peserta mengatakan mereka berpartisipasi untuk belajar lebih mengenai prosedur pengadaan transparansi publik dan bagaimana hukum Pakistan terutama PPRA dapat mengimplementasikan secara efektif.

### Isi Dari Lokakarya

Peserta merasa lokakarya telah dengan cukup mengatasi masalah-masalah, seperti bagaimana korupsi dalam kontrak publik berjalan dan dapat dicegah. Mereka mempunyai kesempatan untuk melihat bagaimana norma-norma internasional dan regional, panduan, kewajiban negara dan pelajaran kasus hukum dapat bekerja untuk mencegah dan menanggapi korupsi. Mereka juga berkesempatan untuk mereview karakteritas-karakteritas dari korupsi di kontrak publik dan resiko dari korupsi di Pakistan. Secara keseluruhan peserta menilai bahwa "pada sekarang ini dan masa yang akan datang dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitas dan pelatihan dalam reformasi pengadaan latihan publik" telah diselesaikan dengan baik.

Khususnya, peserta melihat diskusi dibawah ini berguna:

- Alat-alat untuk mempromosikan transparansi dan mencegah korupsi dalam pengadaan publik adalah berguna;
- Pengumuman informasi Information Disclosure;
- Informasi mengenai hukum-hukum yang ada di pengadaan publik di Pakistan seperti PPRA dan peraturan-peraturan internasional dan barang2 pengadaan yang diajukan oleh bank dunia;
- Integritas Persetujuan;
- Evaluasi penawaran dan kriteria evaluasi; dan
- Bagaimana menaikkan kesadaran publik

Peserta juga mengidentifikasi beberapa masalah untuk diskusi lebih lanjut dan tindak lanjut:

- Studi-studi masalah dan sektor masalah spesifik
- Kualifikasi sebelumnya dari penawar/penyedia
- Memonitor dan memastikan implemetasi dengan efektif – siapakah pengawasnya?
- Bagaimana menggabungkan/ mendingkronisasikan/bekerja dengan variasi berbeda peraturan pengadaan publik. (PPRA, OECD dan Bank Dunia)
- Pengadaan – IT peraturan yang berhubungan, software/ hardware
- Bagaimana kondisi lokal mempengaruhi korupsi dalam pengadaan
- Korupsi non-finansial
- Bagaimana menaksir penawaran
- Penyelesaian persengketaan
- Negosiasi dan menkonsepkan spesifikasi; dan
- Bagaimana untuk menguatkan level grass roots

## Pembelajaran

Sejumlah peserta merasa bahwa pelatihan yang akan datang untuk masalah-masalah diatas akan sangat diterima. Beberapa diantaranya mengatakan dimana lokakarya seharusnya diatur diseluruh Pakistan.

Peserta anonim merespon bahwa mereka mensupport persatuan antar sector dan meningkatkan persekutuan diantara para pemegang saham di negaranya. Faktor-faktor pencegahan ini termasuk institusional birokrasi, sikap birokratik, kepentingan sendiri, dan kurangnya koordinasi, minat yang sama, kepercayaan diri dan interaksi.

### Evaluasi Lokakarya Secara Menyeluruh

Umumnya peserta setuju bahwa lokakarya telah berhasil menemui sasarannya dalam segi peningkatan kesadaran publik dan memahami betul korupsi dalam kontrak publik dan mengadaptasikan alat-alat untuk menolong terjaminnya pengimplementasian dari aturan pengadaan publik. Lebih dari 50% dari peserta merespon bahwa interaksi lokakarya dan kepartisipasian dalam diskusi sangat baik.

## Annex 4

### Contoh Daftar Cek Yang Dipakai di Pakistan

No. Barang	Deskripsi Proses Pengadaan	Kepatuhan	Penyimpangan bila ada, dan No. Referensi dari agensi pengadaan contohnya.
1	penawar terendah yang terevaluasi (diajukan bagi kontrak yang diberikan)	a) Nama b) Alamat	
2	Tanggal yang diperkirakan (tanggal, bulan, tahun) penandatanganan kontrak.		
3	Peoriode waktu penyelesaian yang diperkirakan.		
4	Harga Lelang (Dibacakan)		
5	Dampak dari Perbaikan pada Kesalahan		
6	Dampak dari Penyesuaian Lainnya		
7	Harga Kontrak yang Diajukan bagi Pemenang		
8	Penawaran/Pra-kualifikasi Tanggal Pengumuman yang Dipublikasikan	Tanggal Publikasi	
9	Tanggal Pembukaan Penawaran	Min 15 hari kerja bagi penawaran Lokal dan 30 hari kerja bagi Penawaran Internasional	
10	Panduan Dewan Teknis Pakistan bagi Pra-kualifikasi Kontraktor, Undangan Penawaran, Daftar singkat dari Konsultan dan Undangan Proposal yang telah diamandemen untuk mematuhi Aturan-aturan Pengadaan Publik 2004 yang akan digunakan.		
11	Pakta Integritas		

Pembelajaran

12.	Kriteria Evaluasi dan Sub Kriteria akan disingkat lebih awal bagi Penawar di Dokumen-dokumen Lelang.	No.Halaman Referensi Kriteria Evaluasi dalam Dokumen Lelang	
13	Evaluasi penawaran - Semua penawaran akan dievaluasi sesuai dengan evaluasi kriteria dan persyaratan dan kondisi yang telah diajukan bagi evaluasi penawaran yang belum dispesifikasi di dokumen penawaran.		
14	Metode dari Pengadaan, bagi Konsultasi, Kerja dan Peralatan. Penawaran Terendah yang Terevaluasi akan diberikan Kontrak PPR. Definisi No. (d) "kontraktor" berarti seseorang, konsultan, firma, perusahaan, atau organisasi yang melaksanakan penyediaan barang-barang, pelayanan, atau kerja;	(a) satu tahap – prosedur satu amplop (b) satu tahap – prosedur dua amplop (c) prosedur penawaran dua tahap. (d) dua tahap – prosedur penawaran dua amplop	
15	Laporan Evaluasi memberikan alasan bagi pilihan untuk dijadikan publik selama 10 hari sebelum diberikan. Semua keberatan akan diakui, diperiksa oleh Komite evaluasi yang sama selama 5 hari, dan laporan evaluasi akan diselesaikan untuk pemberian kontrak. Laporan Evaluasi disampaikan kepada Penawar dan Laporan Evaluasi Akhir akan Dilampirkan.	1.Tanggal dikeluarkannya laporan evaluasi 2. Jumlah keberatan yang diterima 3. Perubahan dalam Laporan Evaluasi dan alasannya.	
16	Aturan No. 48. Memperbaiki keluhan daripada Agensi Pengadaan (1)Agensi Pengadaan akan membentuk Komite yang terdiri dari jumlah orang yang ganjil, dengan kuasa dan wewenang yang sesuai untuk menanggapi keluhan penawar yang mungkin terjadi sebelum diperlakukannya kontrak pengadaan.		

	(2)Setiap penawar yang merasa dirugikan oleh tindakan agensi pengadaan setelah penyerahan penawarannya dapat mengajukan keluhan tertulis sehubungan dengan keluhannya tidak lebih dari 15 hari setelah pengumuman laporan evaluasi penawaran dibawah peraturan No. 35 (3)Komite akan menginvestigasi dan memberikan putusan atas keluhan dalam waktu 15 hari dari diterimanya keluhan (4) Pengajuan keluhan tidak semestinya mendapatkan penundaan proses pengadaan.setiap penawar yang tidak puas dengan putusan Komite agensi pengadaan dapat mengajukan naik banding dalam wilayah pengadilan yang sesuai.		
17	Batasan-batasan negosiasi – Jangan dirubah apabila tidak ada negosiasi dengan penawar yang memberikan penawaran paling rendah terevaluasi atau dengan penawar lainnya.dikarenakan oleh luasnya negosiasi yang diperbolehkan akan bergantung pada peraturan yang dikeluarkan oleh PPRA		
18	Penawaran ulang (1) Apabila agensi penawaran telah menolak semua penawaran dan mengundang kembali penawar. Maka: (2)Agensi Pengadaan sebelum mengeluarkan undangan untuk penawaran ulang akan mengkaji alasan penolakan dan dapat merivisi spesifikasi, evaluasi kriteria atau kondisi lainnya bagi penawar dimana terlihat perlu.		